



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

DIE PERIODISCHE ÜBERPRÜFUNG DER MENSCHENRECHTSLAGE DER SCHWEIZ (UPR) EINE ZWISCHENBILANZ NACH DREI ZYKLEN





INHALT

- 4 Die UPR in Kürze
- 8 Interview mit Manon Schick, Amnesty International Schweiz
- 9 Das UPR-Verfahren der Schweiz – Ein Zusammenspiel von Bund, Kantonen und Zivilgesellschaft
- 13 Interview mit Roland Mayer, Konferenz der Kantonsregierungen
- 14 Zahlen und Fakten zur UPR der Schweiz
- 16 Interview mit Lukas Heinzer, Mission Genf
- 17 Interview mit Mona M'Bikay, UPR Info
- 18 Die Gleichstellung von Frau und Mann in der Arbeitswelt
- 21 Die Schweiz zögert mit dem Verbot von Gewaltanwendung in der Erziehung
- 24 Rassistisch motivierte Gewalt durch die Polizei
- 27 Was ist der Mehrwert der UPR?

Impressum

Herausgeberin: Schweizerisches Kompetenzzentrum
für Menschenrechte (SKMR)
Redaktion: Livia Willi (SKMR)
Autorinnen und Autor: Andrea Egbuna-Joss, Christina Hausammann,
Nicole Hitz Quenon, Reto Locher, Evelyne Sturm (alle SKMR)
Gestaltung: Magma Branding, Bern (mit freundlicher Unterstützung)
Bildquellen: iStock, SKMR (Interviews).
Bildnachweis Front: Plenarsaal des UNO-Menschenrechtsrats in Genf.

Die digitale Version der Broschüre sowie weitere Informationen
finden Sie auf www.skmr.ch.
Print-Ausgabe (solange Vorrat) erhältlich bei:
Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Schanzeneckstrasse 1, Postfach, 3001 Bern, Tel. +41 (0)31 631 86 51
skmr@skmr.unibe.ch

Mai 2018.



Editorial

Die Schweiz hat vom 9. November 2017 bis am 21. Februar 2018 bereits zum dritten Mal an der periodischen Überprüfung der Menschenrechtslage durch den UNO-Menschenrechtsrat (Universal Periodic Review, UPR) teilgenommen. Die UPR zielt darauf ab, die Menschenrechtssituation in den UNO-Mitgliedstaaten zu verbessern. Die Schweiz wird – gleich wie alle anderen Staaten – alle viereinhalb Jahre überprüft. Dabei geben die übrigen Staaten Empfehlungen ab, mit welchen sie auf Verbesserungspotential bei der Umsetzung der menschenrechtlichen Verpflichtungen hinweisen.

Das Schweizerische Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR) möchte mit der vorliegenden Broschüre eine Zwischenbilanz zum UPR-Verfahren aus Sicht der Schweiz ziehen. Welchen Nutzen zieht unser Land aus der UPR und was bewirkt sie? Funktionieren die Zusammenarbeit und der Informationsaustausch zwischen dem Bund, den Kantonen und den weiteren Akteurinnen und Akteuren des Verfahrens?

Einführende Beiträge erklären kurz und bündig Ziele und Funktionsweise der UPR sowie das Verfahren und die Zuständigkeiten in der Schweiz. Die Broschüre erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern möchte in ihrem Hauptteil anhand von drei Beispielen auf die bisherigen UPR-Zyklen zurückblicken und Entwicklungen aufzeigen, sofern es solche gibt. In den Bereichen Gleichstellung der Geschlechter (vgl. S. 18), Verbot von Körperstrafen gegen Kinder (vgl. S. 21) und rassistisch motivierte Polizeigewalt (vgl. S. 24) erhielt die Schweiz in allen drei Zyklen Empfehlungen, was eine nähere Betrachtung dieser Themen aufdrängt. Es handelt sich dabei aber keineswegs um die einzigen Dauerthemen, wie die Tabelle auf S. 15 aufzeigt. Die anschauliche Darstellung der Zahlen und Fakten zur UPR (vgl. S. 14/15) ist das Resultat einer statistischen Analyse der Empfehlungen. Und nicht zuletzt kommen in der Broschüre vier Menschen zu Wort, die sich in ihrem beruflichen Alltag mit dem Verfahren beschäftigen. Die Interviews gewähren persönliche Einblicke in das weite Feld der UPR.

DIE UPR IN KÜRZE

Die UPR (Universal Periodic Review) ist ein wichtiger Mechanismus des UNO-Menschenrechtsrats. Sie zielt darauf ab, die Menschenrechtslage in allen UNO-Mitgliedstaaten zu verbessern. Dieses Ziel soll durch einen Dialog auf gleicher Augenhöhe zwischen den einzelnen Staaten erreicht werden.

Im UPR-Verfahren begutachten die Staaten einander gegenseitig und sie haben die Möglichkeit, Empfehlungen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation abzugeben. Die Staaten können diese Empfehlungen annehmen oder ablehnen. Im darauffolgenden Überprüfungszyklus wird dann jeweils besonders darauf geachtet, ob und in welcher Form ein Staat die von ihm akzeptierten Empfehlungen umgesetzt hat.

Die Grundlagen der UPR

Die Grundlage für die Überprüfung der einzelnen Staaten sind die Charta der Vereinten Nationen, die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte sowie alle vom betreffenden Staat ratifizierten Menschenrechtsverträge. Die UNO-Staaten analysieren die Menschenrechtssituation im jeweiligen Land auf der Basis dieser Normen sowie folgender drei Dokumente: Erstens ein vom überprüften Staat erstellter, 20 Seiten umfassender Bericht über die Menschenrechtssituation im eigenen Land. Zweitens eine vom Büro des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte verfasste Zusammenstellung mit den wich-

tigsten Erkenntnissen verschiedener UNO-Organen zum überprüften Staat. Und drittens eine ebenfalls vom Büro des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte zusammengestellte Zusammenfassung von Berichten aus der Zivilgesellschaft (namentlich NGOs sowie Menschenrechtsinstitutionen) zur Menschenrechtslage im überprüften Staat.

Der Ablauf des Verfahrens

Alle Staaten haben die Möglichkeit, Empfehlungen an den fraglichen Staat zu richten. Diese werden gesammelt und dem betreffenden Staat mitgeteilt.

DIE GESCHICHTE DER UPR

Die Vorgängerorganisation des UNO-Menschenrechtsrats war die UNO-Menschenrechtskommission (1946 bis 2006). Diese hatte unter anderem die Aufgabe, Menschenrechtsverletzungen festzustellen und öffentlich zu verurteilen. Die Arbeit der Kommission wurde jedoch immer stärker kritisiert. Vorgeworfen wurden ihr namentlich eine selektive Verurteilung von Menschenrechtsverletzungen bestimmter, politisch wenig einflussreicher Staaten, das häufige Einbringen von Anträgen aus politischem Kalkül statt aus sachlichen Gründen sowie eine mangelnde Reaktionsfähigkeit auf akute, massive Menschenrechtsverletzungen.

Vor diesem Hintergrund stimmte eine grosse Mehrheit der UNO-Generalversammlung 2006 für die Gründung des UNO-Menschenrechtsrats. Eine der wichtigsten Neuerungen dieser Institution ist die UPR. Dieses so genannte Peer-Review-Verfahren sieht vor, dass alle Staaten gleich behandelt werden und einander wechselseitig beurteilen können. Dadurch wird zum einen der Kritik vorgebeugt, dass lediglich die Staaten des globalen Südens für ihre Menschenrechtsverletzungen angeprangert werden. Zum anderen soll dadurch ein Dialog auf gleicher Augenhöhe über die Menschenrechte und deren Bedeutung entstehen, was die Umsetzungschancen auf lokaler Ebene erhöhen soll.

Die eigentliche Überprüfung findet dann während eines dreieinhalbstündigen interaktiven Dialogs zwischen einer Delegation des überprüften Staates und der UPR-Arbeitsgruppe in Genf statt. Die Federführung bei der Überprüfung hat die sogenannte Troika von drei ausgewählten Delegierten der Mitgliedstaaten des UNO-Menschenrechtsrats inne. Diese hält die Ergebnisse und ihre Empfehlungen des Dialoges in einem Bericht fest. Der überprüfte Staat kann während des interaktiven Dialogs Empfehlungen umgehend annehmen oder ablehnen oder die Beantwortung vorläufig noch offen lassen. Bei der nächsten Plenarsitzung des UNO-Menschenrechtsrats wird der Bericht der Troika nochmals diskutiert und anschliessend in einem Schlussdokument verabschiedet. Der überprüfte Staat muss sich bis dahin entscheiden, ob er die noch offenen Empfehlungen annimmt oder ablehnt.

Die Umsetzung der Empfehlungen

Jeder Staat entscheidet selbst über die Umsetzung der im Schlussdokument festgehaltenen Empfehlungen. Dabei wird besonders darauf geachtet, wie ein überprüfter Staat die im vorangegangenen Zyklus angenommen Empfehlungen umgesetzt hat. Im so genannten Follow-up-Prozess erhält der überprüfte Staat die Möglichkeit, in einem Zwischenbericht den aktuellen Stand der Umsetzung der angenommen Empfehlungen festzuhalten. Im Rahmen des Staatenberichts für den nächsten UPR-Zyklus muss der überprüfte Staat dann Rechenschaft darüber ablegen, in welcher Form er die im vorangegangenen Zyklus angenommen Empfehlungen umgesetzt hat.

Die Rolle der Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft hat verschiedene Möglichkeiten, ihre Anliegen und Forderungen in den UPR-Prozess einzubringen: So können Akteure wie namentlich Nationale Menschenrechtsorganisationen und NGOs ihre Beurteilung der jeweiligen Menschenrechtssituation bei der Erarbeitung des Staatenberichts einfließen lassen, indem sie zu dessen Entwurf Stellung nehmen und sich kritisch dazu äussern. Weitere Einflussmöglichkeiten der Zivilgesellschaft sind die Übermittlung von Informationen über die Menschenrechtssituation des jeweiligen Landes an das Büro des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte, das Lobbyieren bei anderen Staaten im Vorfeld der Überprüfung sowie die Stellungnahme vor der Verabschiedung des Schlussdokuments an der Plenarsitzung des UNO-Menschenrechtsrats. Und schliesslich kann die Zivilgesellschaft die angenommenen Empfehlungen und Zusicherungen einer breiten Öffentlichkeit zugänglich machen, diese thematisieren und ihre Umsetzung überwachen. →

DER DRITTE UPR-ZYKLUS (2017–2021)

Seit Frühling 2017 läuft die dritte UPR, welche voraussichtlich bis 2021 dauert. Die Überprüfung aller 193 UNO-Mitgliedstaaten nimmt insgesamt rund viereinhalb Jahre in Anspruch, wobei während dem ersten (2008–2011) und zweiten Zyklus (2012–2016) rund 57000 Empfehlungen an die überprüften Staaten ausgesprochen wurden.

Die UPR und der internationale Menschenrechtsschutz

Der UNO-Menschenrechtsrat ist ein politisches Organ, weshalb auch die UPR als politisches Verfahren zu charakterisieren ist. Dies führt unter anderem dazu, dass die an einen Staat abgegebenen Empfehlungen meist ein Abbild der Aussenpolitik des empfehlenden Landes sind. Kein Land wird etwa empfohlen, dass ein Staat eine Nationale Menschenrechtsinstitution schaffen soll, wenn eine solche im eigenen Land nicht existiert. Im Gegensatz dazu sind die verschiedenen Staatenberichtsverfahren recht-

lich geprägt (z. B. zur Überprüfung von Verpflichtungen aus der Frauenrechts-, der Kinderrechts- oder der Antirassismuskonvention). In diesen Verfahren überprüfen Fachexperten, inwiefern die Staaten ihren Verpflichtungen aus den jeweiligen Menschenrechtsübereinkommen nachkommen. Während die Staatenberichtsverfahren jedoch thematisch begrenzt sind, können in der UPR sämtliche Menschenrechtsbereiche behandelt werden.

Die Akteure des UPR-Verfahrens

Akteur

Funktion

UPR-Arbeitsgruppe

47 Delegierte der Mitgliedstaaten des UNO-Menschenrechtsrats

- Nimmt am interaktiven Dialog mit dem zu überprüfenden Staat teil.
- Verabschiedet ein Schlussdokument zum überprüften Staat mit allen Empfehlungen.

Troika

Drei zufällig ausgewählte Mitglieder der UPR-Arbeitsgruppe

- Federführung im Überprüfungsverfahren
- Hält Ergebnisse des Dialogs in einem Bericht fest.

Zivilgesellschaft

Nationale Menschenrechtsorganisationen und NGOs

Kann sich vor, während und nach dem UPR-Verfahren einbringen und Einfluss auf die Überprüfung und das Follow-up nehmen.

Büro des UNO-Hochkommissariats für Menschenrechte

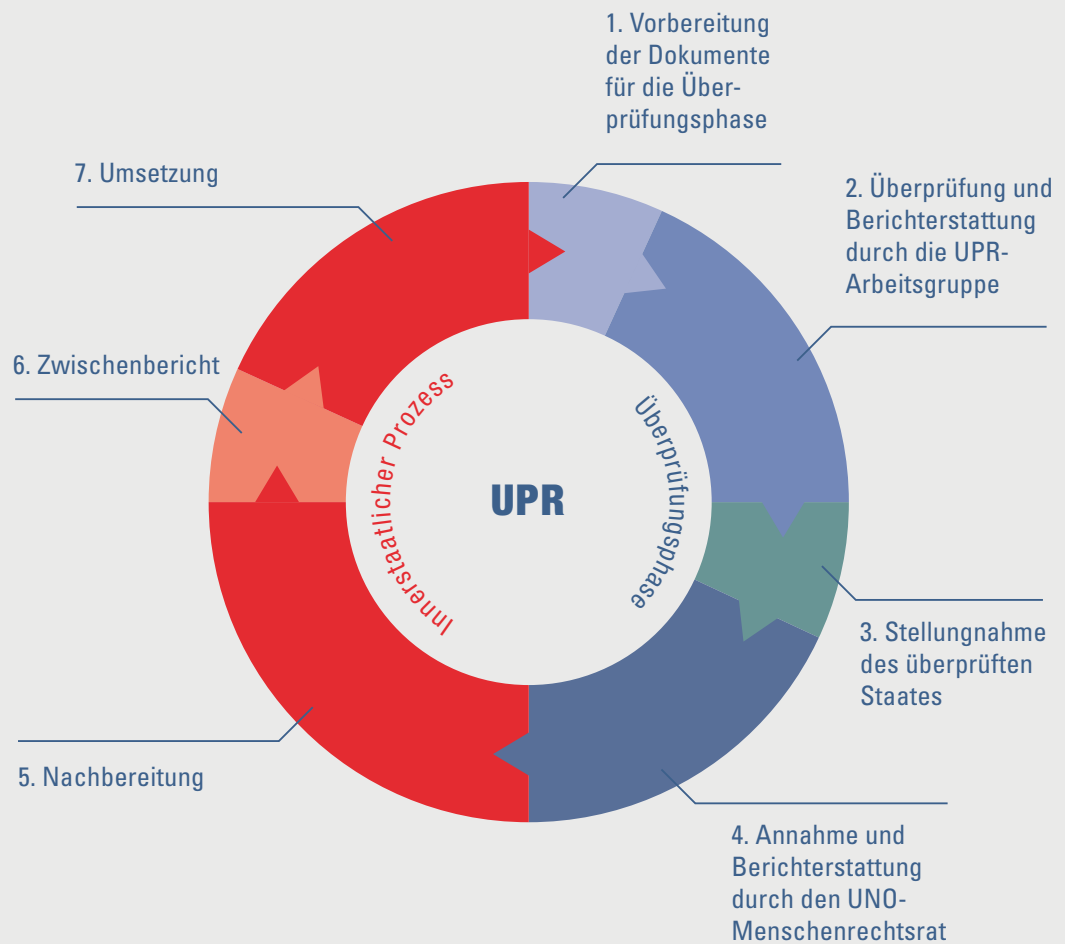
Stellt die wichtigsten Erkenntnisse verschiedener UNO-Organen zum überprüften Staat sowie Berichte der Zivilgesellschaft als Grundlage der Überprüfung zusammen.

Überprüfte Staaten

Die Menschenrechtssituation sämtlicher 193 UNO-Mitgliedstaaten wird alle vier Jahre durch die UPR-Arbeitsgruppe überprüft.

- Erstellen im Vorfeld der Überprüfung einen Bericht über die Menschenrechtssituation im eigenen Land.
- Beantworten im Rahmen des interaktiven Dialogs Fragen der anderen Staaten und nehmen zu den Empfehlungen Stellung.
- Setzen die angenommenen Empfehlungen bis zum nächsten UPR-Zyklus um.

Die Etappen im UPR-Zyklus



INTERVIEW MIT MANON SCHICK, AMNESTY INTERNATIONAL SCHWEIZ

Als Geschäftsleiterin von Amnesty International Schweiz erfährt Manon Schick das UPR-Verfahren aus NGO-Perspektive. Sie lobt zwar den bestehenden Dialog zwischen den NGOs und der Schweiz. Die Schweiz mache aber bei der Umsetzung der Menschenrechte zu wenig Fortschritte, sagt Schick.

SKMR: Was ist Ihr Bezug zum UPR-Verfahren?

Manon Schick: Amnesty International Schweiz ist in den gesamten UPR-Prozess involviert. Ich war ausserdem bei der Überprüfung der Schweiz im Rahmen des dritten Zyklus in Genf anwesend.

Was halten Sie von der UPR?

Ich finde den Prozess, der vor der Überprüfung stattfindet, sehr gut. Die Schweiz geht vorbildlich damit um, denn es besteht ein Dialog zwischen den Behörden und den NGOs. Der letzte NGO-Bericht zum 3. UPR-Verfahren ist sehr breit abgestützt.

Was ist Ihre Bilanz zur UPR?

In Bezug auf die Schweiz ist mein Eindruck zwiespältig. Positiv sind die guten Beziehungen der Schweiz zur Zivilgesellschaft vor der Überprüfung. Problematisch ist die Umsetzung der Empfehlungen und die Koordination mit den Kantonen, weil hier die Schweiz wenig Fortschritte gemacht hat. Für die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsinstitution gibt es beispielsweise schon lange sehr viele Empfehlungen. Hier dauert die Umsetzung extrem lange, und durch Fragen wie jene, ob die Institution nun den Pariser Prinzipien entsprechen soll oder nicht, wird viel Energie verpufft. Andererseits ist es klar, dass unser föderalistisches System sicher ein weiterer wichtiger Grund für die zögerliche Umsetzung ist, weil die Schweiz sehr konsensorientiert ist. Dieses System hat aber auch positive Seiten: Wenn einmal etwas besteht, dann bleibt es auch.



**3 Stichworte zum UPR:
«Unbekannt beim breiten
Publikum, wichtig, seriös»,
sagt Manon Schick.**

Wie beurteilen Sie die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen?

Die NGOs haben empfohlen, dass es eine Koordinationsstelle zur Erleichterung dieser Zusammenarbeit geben sollte. In einem Land wie der Schweiz, wo die Kantone viel Verantwortung haben in Bereichen wie etwa der Polizei und der Bildung, muss es eine Stelle geben, an die sich die Kantone mit ihren

Fragen wenden können. Konkret ginge es um nicht mehr als 100 Stellenprozent. Dieser Vorschlag ist jedoch leider gescheitert, anscheinend gab es Meinungsverschiedenheiten zwischen den zuständigen Departementen. Diese Aufgabe wurde deshalb der Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik (KIM; vgl. Kasten S. 11) übertragen. Diese hat jedoch kein schriftliches Mandat und ist intransparent.

Führt die UPR zu einer Verbesserung der Menschenrechtsslage?

In anderen Ländern ist die Wirkung der UPR sicher positiv zu bewerten, in der Schweiz bin ich eher skeptisch. Sicherlich muss man sehen, dass die UPR kein Instrument ist für Länder im Krieg oder Diktaturen. In stabilen und funktionierenden Staaten kann die UPR jedoch durchaus etwas bewegen, indem sie etwa die Ratifikation von Verträgen anstösst. Die Zivilgesellschaft hat gemerkt, dass es mehr Wirkung hat, wenn ein Staat eine Empfehlung an die Schweiz richtet, als wenn sich eine NGO zu Wort meldet. Deshalb ist es enttäuschend, dass es in der Schweiz nur wenige Beispiele gibt, in denen die UPR etwas bewirkt hat. Es ist allerdings zu beachten, dass die UPR nur einer von vielen Faktoren ist, die gemeinsam zu einer positiven Veränderung beitragen. Deshalb ist der Einfluss der UPR nur schwer einzuschätzen.

Wie schätzen Sie die Quantität und die Qualität der gemachten Empfehlungen ein?

Im dritten Zyklus hat die Schweiz mehr als 250 Empfehlungen erhalten. Das sind sehr viele, aber oft kann man diese thematisch bündeln, zudem gibt es viele Wiederholungen. Die Zunahme der Empfehlungen zeigt jedoch, dass sich die Staaten besser auf die UPR vorbereiten. Ich habe ausserdem den Eindruck, dass sich die Qualität der Empfehlungen im Vergleich zum zweiten Zyklus verbessert hat. Einige Länder hatten damals offenbar nicht verstanden, wie die Schweiz organisiert ist. Im dritten Zyklus waren die Empfehlungen fokussierter und besser formuliert. Es ist eine Herausforderung, drei Empfehlungen in 1 Minute und 10 Sekunden zu formulieren. Die Zeit ist wirklich sehr knapp bemessen. Wenn die Zahl der Empfehlungen in den kommenden Jahren weiterhin so stark anwächst, sollte der UPR-Prozess revidiert werden.

Findet in der UPR ein Dialog auf gleicher Augenhöhe zwischen den Staaten statt?

Ja, ich glaube, dass dies tatsächlich der Fall ist. Es ist wichtig, dass alle Länder sich der Überprüfung unterziehen müssen, sonst würde mit zweierlei Ellen gemessen. Nur so ist die UPR wirklich universell.

Gefährdet die direkte Demokratie der Schweiz die Menschenrechte?

Die direkte Demokratie kann die Menschenrechte bedrohen. Einige Staaten kritisieren in der UPR unsere Volksinitiativen, weil diese im totalen Gegensatz zu ratifizierten Menschenrechtsübereinkommen stehen können. Dies wurde auch schon im Parlament kritisiert, aber eine Lösung zu diesem Problem ist momentan leider nicht absehbar. Es müsste sicher eine formelle und inhaltliche Prüfung der Initiativen geben, bevor die Unterschriftensammlung beginnt.

DAS UPR-VERFAHREN DER SCHWEIZ – EIN ZUSAMMENSPIEL VON BUND, KANTONEN UND ZIVILGESELLSCHAFT

Auf internationaler Ebene müssen die Staaten im UPR-Verfahren genaue Vorgaben befolgen. Demgegenüber haben sie bei der Erstellung des Staatenberichts und bei der Umsetzung der Empfehlungen grundsätzlich freie Hand. Da in der föderalistischen Schweiz die Kantone und Gemeinden für viele menschenrechtsrelevante Fragen zuständig sind, ist eine gute Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen im UPR-Verfahren besonders wichtig.

Bei der Umsetzung der internationalen Menschenrechte und folglich auch bei der Berichterstattung an internationale Kontrollgremien ist die Kompetenzordnung der Bundesverfassung von entscheidender Bedeutung. Für die auswärtigen Angelegenheiten und den Abschluss von völkerrechtlichen Verträgen verfügt der Bund über eine umfassende Kompetenz. Die Kantone haben aber gewisse Mitwirkungs- und Informationsrechte, wenn ihre Kompetenzen durch aussenpolitische Entscheide direkt betroffen sind. Auf internationaler Ebene bleibt aber auch nach der Ratifikation eines Vertrages der Bund für die korrekte Erfüllung der Verpflichtungen rechenschaftspflichtig. Im Landesinneren liegen hingegen viele menschenrechtsrelevante Gebiete im Kompetenzbereich der Kantone und Gemeinden, so etwa das Gesundheitswesen, die Polizei und der Strafvollzug oder die Ausgestaltung der Sozialhilfe. Diese Bereiche sollen die Kantone ihren Bedürfnissen und Eigenheiten entsprechend gestalten dürfen. Bundes- und Völkerrecht – namentlich die internationalen Übereinkommen zum Schutz der Menschenrechte – geben gewisse Mindeststandards vor, welche die Kantone nicht verletzen dürfen. Solange die erwähnten Vorgaben respektiert werden, ist es aber zulässig und durchaus auch gewollt, dass kantonale Unterschiede bestehen. Im Ergebnis führt diese Aufteilung zu einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen der Rechenschaftspflicht des Bundes gegen aussen – namentlich gegenüber dem UNO-Menschenrechtsrat und weiteren Überwachungsorganen – und den Umsetzungspflichten der Kantone im Innern. →

RATIFIZIERTE UNO-MENSCHENRECHTS- ABKOMMEN

Die Schweiz hat acht der neun universellen UNO-Menschenrechtsabkommen und teilweise die dazugehörigen Zusatzprotokolle ratifiziert, namentlich:

- den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte von 1966 (UNO-Pakt I)
- den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte von 1966 (UNO-Pakt II) inkl. 2. Fakultativprotokoll zur Abschaffung der Todesstrafe von 1989
- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche und erniedrigende Behandlung und Strafe von 1984 inkl. Fakultativprotokoll von 2002
- das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau von 1979 inkl. Fakultativprotokoll von 1999
- das Internationale Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung von 1965
- das Übereinkommen über die Rechte des Kindes von 1989 inkl. beide Fakultativprotokolle von 2000 betreffend die Beteiligung von Kindern an bewaffneten Konflikten und betreffend Kinderhandel, Kinderprostitution und Kinderpornographie
- das Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen von 2006
- das Übereinkommen zum Schutz aller Personen vor dem Verschwindenlassen von 2006

Die Schweiz und die internationalen Kontrollverfahren

Die Schweiz hat nicht nur im Rahmen der UPR, sondern auch im Rahmen der sogenannten Staatenberichtsverfahren (vgl. Kasten S. 11) vor den zuständigen UNO-Ausschüssen eine Pflicht zur Berichterstattung über die Umsetzung ihrer menschenrechtlichen Verpflichtungen. Durch die UPR und die Staatenberichtsverfahren wird die Schweiz zur regelmässigen Überprüfung ihrer relevanten nationalen und kantonalen Gesetzgebung, ihrer Verwaltungsvorschriften und ihrer Behördenpraxis angehalten. Beide Verfahren weisen viele Gemeinsamkeiten, aber auch wichtige Unterschiede auf (vgl. Kasten).

UPR als Chance für eine bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Mit der Einführung der UPR war für Bund und Kantone auch der Zeitpunkt gekommen, sich einigen grundlegenden Herausforderungen im Hinblick auf das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen zu stellen, die durch die Vielzahl der von der Schweiz ratifizierten Menschenrechtsabkommen (vgl. Kasten S. 9) und die umfangreichen Berichterstattungspflichten entstanden waren.

Für die Erstellung des rund 20 Seiten umfassenden Staatenberichts für die UPR der Schweiz sind das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und das eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) federführend. Die Kantone, die ausserparlamentarischen eidgenössischen Kommissionen, die Zivilgesellschaft und weitere interessierte Kreise werden zum Bericht konsultiert.

UPR und Staatenberichtsverfahren im Vergleich

	UPR	Staatenberichtsverfahren
Besonderheiten des Verfahrens	Politisches Peer-Review-Verfahren	Rechtlich geprägtes Kontrollverfahren
Kontrollorgan	UPR-Arbeitsgruppe des UNO-Menschenrechtsrats, andere UNO-Mitgliedstaaten	Vertragsspezifische Ausschüsse, bestehend aus unabhängigen Expertinnen und Experten
Überprüfungsgrundlage	1. Staatenbericht 2. Zusammenstellung der Empfehlungen der UNO-Überwachungsorgane 3. Bericht über die Empfehlungen der Zivilgesellschaft	1. Detaillierter Staatenbericht 2. Sogenannter Schattenbericht der Zivilgesellschaft
Kontrollmassstab	Alle menschenrechtlichen Verpflichtungen und freiwilligen Zugeständnisse des überprüften Staates	Nur das in Frage stehende Menschenrechtsabkommen
Ergebnis des Verfahrens	Empfehlungen der UNO-Mitgliedstaaten, welche der überprüfte Staat annehmen oder ablehnen kann	Abschliessende Bemerkungen des zuständigen Ausschusses, welche Empfehlungen über die zu treffenden Massnahmen enthalten.
Verbindlichkeit der Empfehlungen	Keine rechtliche Verbindlichkeit im eigentlichen Sinn; eine gewisse Verbindlichkeit der angenommenen Empfehlungen ergibt sich allerdings aus dem Grundsatz von Treu und Glauben.	Keine rechtliche Verbindlichkeit im eigentlichen Sinn; den Empfehlungen kommt aber eine beträchtliche Autorität zu, weil sie die Umsetzungspflichten der Staaten konkretisieren und die Staaten mit der Ratifikation des Vertrages dieses Kontrollverfahren und die Zuständigkeit des betreffenden Ausschusses anerkannt haben.

KERNGRUPPE INTERNATIONALE MENSCHENRECHTSPOLITIK

Die Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik (KIM) ist ein Koordinationsorgan auf Bundesebene im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes. Sie vernetzt Bundesstellen mit thematisch interessierten interkantonalen Konferenzen und ausserparlamentarischen Kommissionen. Am 13. Dezember 2016 verabschiedete die KIM ein Konzept für eine Koordination «light» der Staatenberichtsverfahren. Nach diesem Konzept behandelt die KIM die Koordination als ständiges Traktandum an ihren zweimal jährlich stattfindenden Sitzungen. Das Bundesamt für Justiz nimmt dabei die Aufgaben einer Kontaktstelle wahr, welche die Entscheide der KIM über Fragen der Koordination umsetzt, die Übersicht über die wichtigen Belange der Berichtsverfahren behält und gegenüber Bundesstellen, Kantonen und Zivilgesellschaft die Funktion einer Ansprechperson wahrnimmt.

Koordiniert wird die Erstellung im Rahmen der Kerngruppe Internationale Menschenrechtspolitik (KIM, vgl. Kasten oben).

Etwas anders organisiert ist die Erstellung der Berichte für die Staatenberichtsverfahren. Diese sind in der Regel wesentlich länger und detaillierter als der Staatenbericht im Rahmen der UPR. Für die Berichterstattung ist abhängig vom jeweiligen Abkommen eine Bundesstelle federführend, welche die Erstellung des Berichts leitet. Ohne eine gute bundesinterne Koordination und eine funktionierende Zusammenarbeit mit den Kantonen – die je nach Kompetenzbereich über das Fachwissen und die notwendigen Informationen verfügen – ist es den federführenden Bundesstellen daher kaum möglich, die Berichte zu verfassen.

Das SKMR untersuchte die Frage nach der Kooperation zwischen Bund und Kantonen bei der Erstellung der Berichte bereits im Jahr 2011. In zwei Studien kam das Zentrum zum Schluss, dass die Abläufe zur Erstellung der Berichte harmonisiert und die Koordination und Kommunikation zwischen den zuständigen Bundesstellen und den Kantonen verbessert werden sollten. Dem Bund und den Kantonen wurde unter anderem die Schaffung eines Koordinationsmechanismus, allenfalls auch einer eigentlichen Koordinationsstelle, nahegelegt. Der Bund hat sich allerdings gegen die Schaffung einer neuen Koordinationsstelle entschieden. Stattdessen verabschiedete die KIM im Dezember 2016 ein Konzept für eine Koordination «light» der Staatenberichtsverfahren.

Kantone stärker in Menschenrechtspolitik des Bundes involviert

Seit der Einführung des UPR-Verfahrens kann ein stärkerer Einbezug der Kantone in die Menschenrechtspolitik des Bundes festgestellt werden. Als die Schweiz im Jahr 2008 zum ersten Mal eine UPR durchlief, war sich eine grosse Mehrheit der Kantone nicht bewusst, dass auf internationaler Ebene ein neues menschenrechtliches Kontrollverfahren eingeführt worden war. Der Bund entschied weitestgehend alleine über Annahme oder Ablehnung der Empfehlungen. Bei den Kantonen verursachte dieses Vorgehen einen gewissen Unmut, zumal die angenommenen Empfehlungen teilweise ihre Kompetenzbereiche betrafen, weshalb sie diese umsetzen und über die ergriffenen Massnahmen Bericht erstatten sollten.

Bei der zweiten und dritten Überprüfung wurde eine bessere Mitwirkung der Kantone sichergestellt. Der Bund konsultierte die Kantone diesmal schon vor Einreichung des Staatenberichts. Und anlässlich der Präsentation des Berichts vor der UPR-Arbeitsgruppe waren die Kantone nicht nur Teil der Schweizer Delegation, sondern sie stellten auch sicher, dass sie innert 72 Stunden nach der Überprüfung eine konsolidierte Einschätzung zu Empfehlungen abgeben konnten, welche die Kompetenzen der Kantone betrafen. Damit wurde ein Mechanismus gefunden, der das Zusammenwirken zwischen den aussen- und innenpolitischen Verantwortlichen erleichtert, die

DAS STAATENBERICHTSVERFAHREN

Die Vertragsstaaten müssen in regelmässigen Abständen einen detaillierten Bericht über die Fortschritte bei der Umsetzung des jeweiligen UNO-Menschenrechtsabkommens erstellen und dem zuständigen Ausschuss einreichen. Neben den Staatenberichten berücksichtigen die Ausschüsse bei ihrer Evaluation auch weitere Informationen zur Umsetzung des Abkommens wie insbesondere die von den NGOs verfassten, sogenannten Schattenberichte. Der Ausschuss hört im Rahmen einer Präsentation sowohl eine Delegation der jeweiligen Regierung, als auch eine Delegation der NGOs an. Diese erhalten Gelegenheit, ihre Berichte zu erläutern und Fragen zu beantworten. Im Anschluss daran fasst der jeweilige Vertragsausschuss sogenannte Abschliessende Bemerkungen (Concluding Observations), welche die Fortschritte und bestehenden Mängel zusammenfassen und Empfehlungen zu einer besseren Umsetzung formulieren.

Qualität der Staatenberichte erhöht und die Umsetzung angenommener Empfehlungen potentiell verbessert. Auch im Rahmen der Staatenberichtsverfahren zu den einzelnen Abkommen achtet der Bund inzwischen verstärkt auf eine angemessene Vertretung der Kantone bei der mündlichen Präsentation der Berichte vor den Ausschüssen.

Handlungsbedarf beim Follow-up zu den Empfehlungen

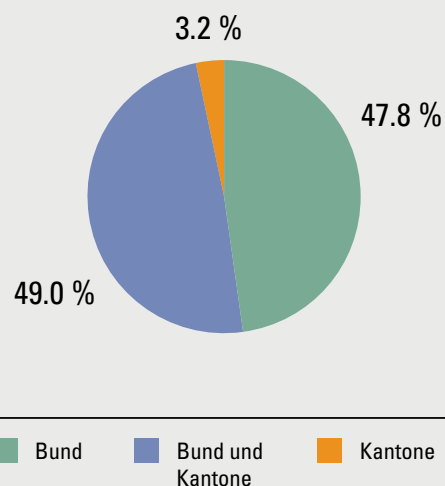
Während die UPR somit zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit im Berichtsverfahren geführt hat, besteht bei der innerstaatlichen Umsetzung der angenommenen Empfehlungen bislang kein koordiniertes Verfahren zwischen Bund und Kantonen. Dies hat auch der UNO-Menschenrechtsrat festgestellt und im Rahmen der UPR bereits mehrere Empfehlungen dazu an die Schweiz gerichtet – zu Recht. Es bleibt daher abzuwarten, wie die Schweiz die im November 2017 angenommenen Empfehlungen umzusetzen gedenkt.

GEMEINSAMES VORGEHEN VON ÜBER 80 SCHWEIZER NGOS IM UPR-VERFAHREN

Die NGO-Plattform Menschenrechte ist ein Zusammenschluss von mehr als 80 Schweizer NGOs. Sie erarbeitet im Vorfeld der Überprüfungszyklen der Schweiz jeweils eine Liste von Empfehlungen, die sie (bis 2013 unter dem Namen «Schweizerische NGO-Koalition zum UPR») dem UNO-Hochkommissariat für Menschenrechte einreicht. Die Empfehlungen behandeln jene Themen, welche die Schweiz aus Sicht der NGO-Plattform Menschenrechte prioritär behandeln sollte.

Im Lauf des ersten Zyklus 2008 überreichte die damalige NGO-Koalition dem Hochkommissariat einen Bericht mit einer Aufzählung der wichtigsten Problembereiche sowie eine Engfassung der NGO-Forderungen (sechs Schlüsselthemen). Für den zweiten Zyklus 2012 formulierte sie 41 Empfehlungen, wovon die Hälfte in die an die Schweiz gerichteten Empfehlungen einfloss. Etwas mehr als die Hälfte dieser berücksichtigten Empfehlungen lehnte die Schweiz ab, womit sie im zweiten Zyklus insgesamt etwas mehr als 20 Prozent der Empfehlungen der NGO-Koalition annahm. Im Vorfeld des dritten Zyklus formulierte die NGO-Plattform Menschenrechte 42 Empfehlungen, wovon rund 70 Prozent in den Empfehlungen an die Schweiz berücksichtigt wurden. Von diesen berücksichtigten Empfehlungen akzeptierte die Schweiz rund 70 Prozent, womit sie insgesamt rund 45 Prozent der Empfehlungen der NGO-Plattform Menschenrechte annahm.

Zuständigkeit in der Schweiz bei der Umsetzung der Empfehlungen aus dem dritten Zyklus



Die meisten UPR-Empfehlungen des dritten Zyklus fallen in die gemeinsame Zuständigkeit von Bund und Kantonen. Dies ist etwa bei den Massnahmen zur vollständigen Umsetzung von Menschenrechtsverpflichtungen, bei der Etablierung eines wirksamen Rechtsschutzes für Flüchtlinge und Migranten sowie bei der Geschlechtergleichstellung der Fall. Die Kantone sind beispielsweise für die Behebung der Überbelegungsproblematik in den Gefängnissen, die Massnahmen gegen Diskriminierung auf kantonaler und kommunaler Ebene und die Erweiterung der unentgeltlichen Rechtspflege zuständig. Der Bund ist seinerseits etwa für die Ratifikation von verschiedenen internationalen Übereinkommen, die Schaffung einer Nationalen Menschenrechtsorganisation und den Erlass einer Gesetzgebung zum Schutz von LGBTI-Personen verantwortlich.

INTERVIEW MIT ROLAND MAYER, KONFERENZ DER KANTONSREGIERUNGEN

Roland Mayer, Generalsekretär der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), zieht eine positive Bilanz nach drei UPR-Zyklen. Er kritisiert jedoch die Rolle der NGOs und wünscht sich eine Koordinationsstelle für Staatenberichtsverfahren auf Bundesebene.

SKMR: Herr Mayer, Sie sind Leiter Bereich Aussenpolitik bei der KdK. Was ist Ihr Bezug zum UPR-Verfahren?

Roland Mayer: Die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) ist die Koordinationsstelle für die Kantone im Rahmen der Berichtsverfahren. Wir sorgen dafür, dass die Kantonsregierungen zu den Empfehlungen Stellung nehmen können und wir übermitteln diese Informationen an die federführende Bundesstelle. Wir vertreten die Kantone zudem in der KIM (Kerngruppe internationale Menschenrechtspolitik des Bundes, vgl. Kasten S. 11), wo die KdK Einsitz hat.

Was ist Ihre Bilanz zur UPR?

Der erste Zyklus war noch etwas chaotisch, da es sich damals um etwas Neues handelte. So konnten die Kantonsregierungen etwa zum Bericht des Bundes zur Menschenrechtslage in der Schweiz keine Stellung beziehen, weil sie nicht genügend Zeit zur Verfügung hatten. Sie konnten sich dann aber immerhin zu den Empfehlungen äussern. Der zweite Zyklus lief bereits viel besser, so konnten sich die Kantonsregierungen bereits zum Bericht des Bundes äussern. Trotzdem bestehen bei den Kantonen noch heute gewisse Unsicherheiten. So sind zum Beispiel die Kriterien für die Ablehnung oder Annahme von Empfehlungen nicht allen klar. Der dritte Zyklus bestätigte die zuvor erzielten Fortschritte. Der Aufwand war diesmal aber grösser, weil die Zahl der Empfehlungen stark zugenommen hat.

Hat die UPR zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage in der Schweiz geführt?

Die UPR trägt nicht zwingend zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage bei. Diese ist meist eine Frage des politischen Willens. Ein positiver Effekt der UPR ist aber, dass sie die politische Diskussion um die menschenrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz verstärkt. Und sie bietet einen Überblick über das, was in Bezug auf die Menschenrechte getan wird und getan werden soll. Negativ ist, dass die Empfehlungen zu 99 Prozent absolut unbrauchbar sind. Ich persönlich kritisiere in diesem Zusammenhang die Rolle der NGOs, weil diese ihre Partikularinteressen mit Hilfe von Staaten einbringen, die ihrerseits nicht genügend informiert sind. Im Ergebnis werden dadurch zu viele Empfehlungen produziert, die grösstenteils nicht einmal die Kernverpflichtungen – beispielsweise im Zusammenhang mit Menschenhandel oder Folter – tangieren.

Findet in der UPR wirklich ein Dialog auf gleicher Augenhöhe zwischen den Staaten statt?

Grundsätzlich finde ich es gut, dass sich alle UNO-Staaten zur Menschenrechtssituation in der Schweiz äussern können. Das Problem ist, dass einige Staaten einfach unkritisch die Empfehlungen der NGOs übernehmen.

Verschiedentlich wird im Rahmen der UPR und der Staatenberichtsverfahren vor den UNO-Ausschüssen das föderalistische System der Schweiz kritisiert mit der Begründung, dass dieses eine einheitliche Umsetzung der Menschenrechte verhindere. Finden Sie diese Kritik berechtigt?

Diese Kritik kann ich überhaupt nicht nachvollziehen. Es reicht nicht, auf nationaler Ebene eine einheitliche Regelung zu haben, wie das etwa in Frankreich der Fall ist. Die Umsetzung in der Praxis ist genauso wichtig. Man muss dafür sorgen, dass diese Regelung auch auf der kommunalen Ebene gelebt wird.

Haben Sie den Eindruck, dass die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bereich des internationalen Menschenrechtsschutzes gut funktioniert?

Die UPR hat sicher zu einer Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen geführt. Die KdK nimmt nun regelmässig an den Sitzungen der KIM teil. Vor der UPR kamen ständig und unkoordiniert Anfragen von diversen Stellen des Bundes.

3 Stichworte zum UPR:
«Aufwand, Koordinationsbedarf und erhöhte politische Aufmerksamkeit»,
sagt **Roland Mayer**.



Wie beurteilen Sie das von der KIM verabschiedete Konzept einer Koordination «light» zu den Staatenberichtsverfahren?

Die KIM hat einige unserer Forderungen in Bezug auf eine bessere Koordination der Staatenberichtsverfahren umgesetzt. So gibt es inzwischen endlich eine Liste aller Menschenrechtskonventionen, einen Überblick über die Termine sowie eine Liste mit Ansprechpersonen in den jeweiligen Stellen. Ich bin jedoch nach wie vor der Meinung, dass wir auf Bundesebene eigentlich eine Koordinationsstelle bräuchten.

Welche Aufgaben müsste eine solche Koordinationsstelle wahrnehmen?

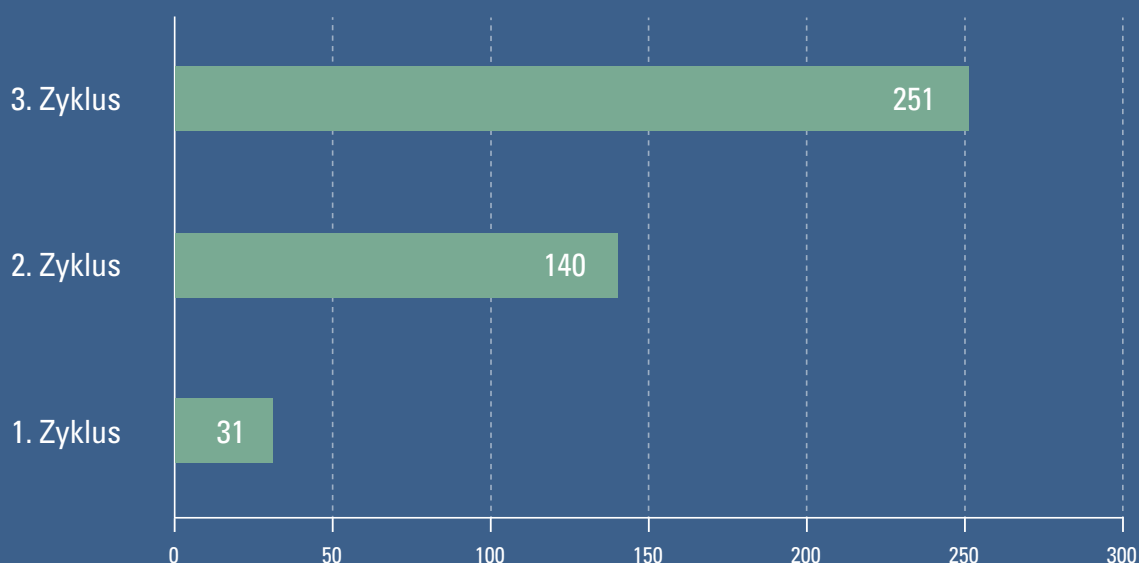
Sie müsste die Fragebogen betreffend anstehende Überprüfungen und Berichterstattungen thematisch bündeln und als Ansprechpartnerin des Bundes für alle Fragen im Zusammenhang mit den Menschenrechten fungieren.

Bislang gibt es kein einheitliches Vorgehen für die Umsetzung der Empfehlungen aus der UPR. Besteht Ihres Erachtens Handlungsbedarf?

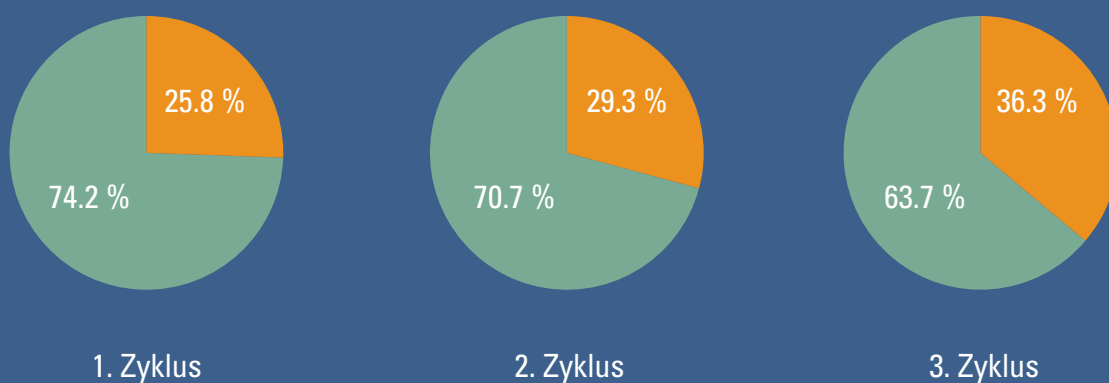
Das Problem ist, dass es unrealistische Erwartungen gibt, was mit den Empfehlungen geschehen sollte. Eigentlich werden ja eh nur Empfehlungen angenommen, wo die Prozesse bereits laufen. So gesehen braucht es kein Follow-up-Verfahren zur UPR.

ZAHLEN UND FAKTEN ZUR UPR DER SCHWEIZ

Anzahl Empfehlungen in den drei Überprüfungszyklen



Angenommene und abgelehnte Empfehlungen in den drei Überprüfungszyklen



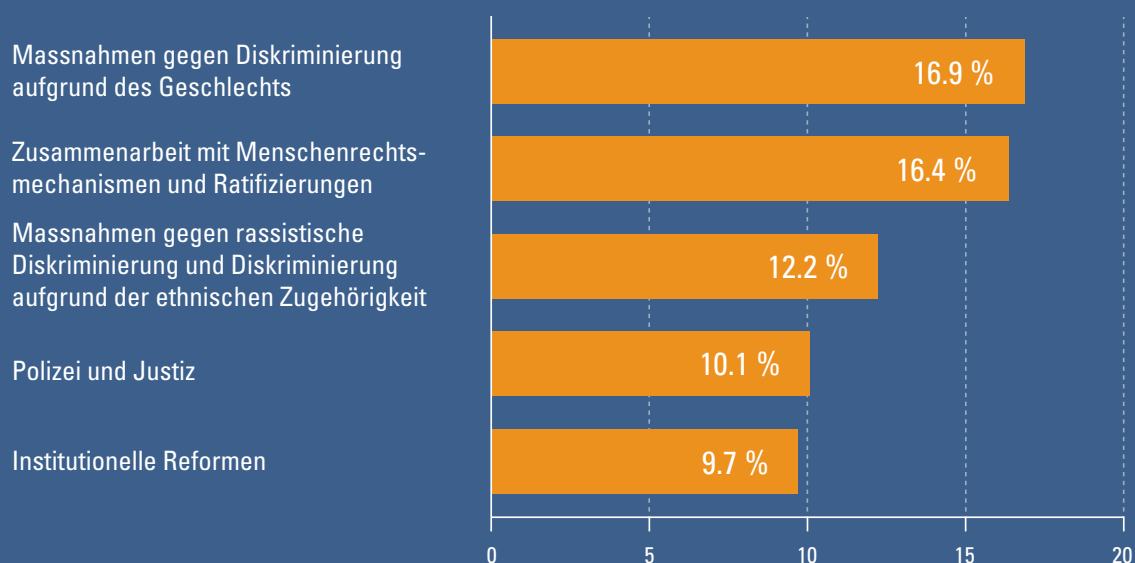
■ Angenommene Empfehlungen ■ Abgelehnte Empfehlungen

Thematische Dauerbrenner

Thema	Empfehlung
Umsetzung und Ratifizierung von menschenrechtlichen Verpflichtungen	<ul style="list-style-type: none"> • Koordination zwischen Bund, Kantonen und der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung von UPR-Empfehlungen, Empfehlungen von Vertragsorganen und Empfehlungen aus Spezialverfahren verbessern • Fakultativprotokoll zum Individualbeschwerdeverfahren des UNO-Zivilpakts ratifizieren
Institutionelle Reformen	<ul style="list-style-type: none"> • Nationale Menschenrechtsinstitution im Einklang mit den Pariser Prinzipien schaffen • Mechanismen zur Sicherstellung der Vereinbarkeit von Volksinitiativen und internationalen Menschenrechtsverträgen einführen
Rassistische Diskriminierung oder Diskriminierung wegen ethnischer Zugehörigkeit	<ul style="list-style-type: none"> • Gesetz gegen rassistische Diskriminierung einführen; Rassismus, Xenophobie und rassistische sowie religiöse Diskriminierung bekämpfen
Diskriminierung der LGBTI-Gemeinschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtsvorschriften auf Bundesebene erlassen, welche die LGBTI-Personen vor Diskriminierung schützen
Diskriminierung aufgrund des Geschlechts	<ul style="list-style-type: none"> • Gleichberechtigung der Geschlechter fördern • Vorbehalte zur UNO-Konvention zur Beseitigung jeder Diskriminierung der Frau zurückziehen
Polizei und Justiz	<ul style="list-style-type: none"> • Grausame, übermässige Gewaltanwendung durch Polizeibeamte unabhängig untersuchen und Täterinnen und Täter bestrafen. • Menschenhandel verhindern und bekämpfen, Kooperation mit betroffenen Ländern sowie Opferschutz verbessern
Kinderrechte	Rechtsvorschriften erlassen, welche die körperliche Bestrafung von Kindern explizit verbieten

Die aufgelisteten Empfehlungen wurden in allen drei UPR-Zyklen an die Schweiz gerichtet.

Die häufigsten fünf Themen



Durchschnittlicher Anteil der nach Themen geordneten Empfehlungen in den drei UPR-Zyklen.

INTERVIEW MIT LUKAS HEINZER, MISSION GENF

Lukas Heinzer ist als Diplomat bei der ständigen Mission der Schweiz in Genf für das UPR-Verfahren zuständig. Die Zivilgesellschaft spielt aus seiner Sicht eine zentrale Rolle bei der UPR. Deren Position innerhalb des Verfahrens sollte laut Heinzer aber verstärkt werden.

SKMR: Was ist Ihr Bezug zum UPR-Verfahren?

Lukas Heinzer: Ein wichtiger Teil meiner Arbeit ist der UPR gewidmet. Ich nehme dreimal pro Jahr an den Sessionen der UPR teil, welche je 2 Wochen dauern. Zudem bin ich in die Vorbereitung der Empfehlungen involviert, welche die Schweiz an andere Staaten abgibt.

Nach welchen Kriterien entscheidet die Schweiz, an welche Staaten sie ihre Empfehlungen richtet?

Einige Länder richten im Sinne der Universalität des Verfahrens Empfehlungen an alle Staaten. Der Schweiz ist es hingegen wichtig, dass ein Follow-up-Verfahren möglich ist. Deshalb beschränken wir uns meist auf jene Länder, in denen wir eine Vertretung vor Ort haben, damit die Schweizer Botschaften und auch die Büros der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) die Umsetzung der Empfehlungen beobachten und unterstützen können. Es ergibt wenig Sinn, Empfehlungen an einen Staat abzugeben, zu dem keine regelmässig gepflegten bilateralen Beziehungen bestehen. Im zweiten Zyklus richteten wir unsere Empfehlungen an knapp 140 Staaten.



3 Stichworte zum UPR:
«Universalität, junger
Mechanismus und
Empfehlungen»,
sagt **Lukas Heinzer**.

Führt die UPR zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage?

Zur Verbesserung der Menschenrechtslage braucht es vor allem einen politischen Willen und eine freie Zivilgesellschaft, welche die Umsetzung der Empfehlungen beobachten und aktiv sein kann. Es gibt Fälle, in denen die UPR zu konkreten Verbesserungen führte. So gab es zum Beispiel eine Empfehlung zur Geburtenregistrierung, die eine Regierung in Lateinamerika aufgenommen und zusammen mit internationalen Akteuren, der UNO und Entwicklungsagenturen umgesetzt hat. Dank dieser durch die UPR angestossenen Kampagne erhielten viele Menschen, gerade auch in entlegenen Gebieten, zum ersten Mal Ausweispapiere.

Was ist der Vorteil der UPR gegenüber Staatenberichtsverfahren?

Die Empfehlungen der UPR sind zwar rechtlich nicht bindend, aber sie machen Druck auf die Politik. Diese politische Komponente ist für mich eine klare Stärke der UPR im Vergleich zu den Staatenberichtsverfahren. Die Empfehlungen gewinnen an politischem Gewicht durch die Tatsache, dass sie von einem Staat gemacht werden. Allerdings ist zu beachten, dass die Empfehlungen politisch geprägt sind. So halten sich befreundete Staaten oft gegenseitig mit Kritik zurück. Bei der UPR ist zudem die Rolle der Zivilgesellschaft wichtiger als bei den Staatenberichtsverfahren, weil es bei der UPR keine unabhängige Instanz zur Überwachung der Umsetzung gibt. Die Zivilgesellschaft ist wichtig für das Follow-up-Verfahren, aber auch für die Lieferung von Informationen im Vorfeld der Überprüfung.

Haben Sie Kontakt zur Zivilgesellschaft der einzelnen Staaten?

Ich habe viel zu tun mit der Zivilgesellschaft. Diese hat zwar nicht direkt Zugang zur UPR, aber die NGOs können ihre Anliegen im Rahmen der Pre-Session einbringen. Für unsere Arbeit ist dies eine von mehreren wichtigen Informationsquellen, die uns dabei helfen, die Berichte der Staaten zu überprüfen. Weiter stützt sich die Schweiz auf die Informationen der Staaten selber, der diplomatischen Vertretungen und der UNO.

Die UPR bezweckt einen Dialog auf gleicher Augenhöhe zwischen den Staaten. Trifft das aus Ihrer Sicht zu?

Die Universalität der UPR, also die Tatsache, dass alle Staaten einander gegenseitig überprüfen können, ist ein grosser Fortschritt in der Menschenrechtsgeschichte. Das Problem ist jedoch das Format: Die Redezeit ist sehr beschränkt, der so genannte «interaktive Dialog» ist faktisch schwierig, ja sogar ein Euphemismus. Dies hat zur Folge, dass der Staat, der auf die Empfehlungen reagieren muss, oft nur Textbausteine oder vorbereitete Texte benutzt. Spontan reagiert wird nur sehr selten.

Wie könnte man das Format verbessern?

Nicht nur bei der UPR, sondern überall im UNO-Menschenrechtssystem besteht das Problem, dass sich die Mechanismen zu einer Art Ritual entwickeln. Dies ist auch auf fehlende Ressourcen zurückzuführen. Die Überprüfung in Genf dauert nur dreieinhalb Stunden. Das hat zur Folge, dass den Delegierten der einzelnen Staaten nur eine sehr kurze Redezeit zusteht: Der überprüfte Staat erhält 70 Minuten, wodurch den übrigen Staaten nur 1 bis 2 Minuten bleiben, um sich zu äussern. Zudem sollte die Position der Zivilgesellschaft im Verfahren gestärkt werden. Aktive Teilnahme ist wohl nicht realistisch, aber deren Berichte könnten stärker berücksichtigt werden.

Gibt es bei der UPR weitere Schwachpunkte?

Neben der zum Teil schlechten Qualität der Empfehlungen ist deren Quantität ein weiterer Punkt, der zunehmend auf Kritik stösst. Ich selbst bin aber nicht der Meinung, dass es zu viele Empfehlungen gibt. Es ist positiv, dass die meisten Staaten mitmachen. Viele der Empfehlungen zielen auf dasselbe Problem, weshalb man sie bündeln kann.

INTERVIEW MIT MONA M'BIKAY, UPR INFO

Mona M'Bikay ist Geschäftsführerin von UPR Info. Die Organisation informiert und unterstützt alle Beteiligten im UPR-Verfahren. M'Bikay ist von der positiven Wirkung der UPR überzeugt: Das Verfahren leiste einen wichtigen Beitrag zum Menschenrechtsdialog.

SKMR: Was ist Ihr Bezug zum UPR-Verfahren?

Mona M'Bikay: Unsere Organisation informiert und unterstützt diejenigen Parteien, die in das UPR-Verfahren involviert sind, also insbesondere die Zivilgesellschaft, die Staaten, Nationale Menschenrechtsinstitutionen, Politikerinnen und Politiker sowie Medienschaffende. So organisiert UPR Info unter anderem die Pre-Sessions im Rahmen der UPR. Diese Konferenz steht Menschenrechtsaktivisten zur Verfügung, damit sie sich in das UPR-Verfahren einbringen können. Sie erhalten auf diese Weise vor dem eigentlichen Verfahren Gelegenheit, diplomatischen Delegationen die Menschenrechtssituation in ihrem Land zu erläutern. UPR Info bietet zudem in den jeweiligen Ländern Weiterbildungen und Workshops an, um die Teilnahme an der UPR und die Umsetzung der Empfehlungen zu unterstützen.

Was ist Ihre Bilanz zur UPR?

Die Bilanz ist für mich positiv, weil alle Mitgliedstaaten teilnehmen. Es werden enorm viele Menschenrechtsfragen behandelt und es sind noch keine Ermüdungserscheinungen, weder bei den Staaten noch bei den anderen Akteuren, erkennbar. Dies zeigt sich unter anderem an den vielen Empfehlungen, die gemacht werden und am Einsatz aller Beteiligten im Anschluss an die Empfehlungen.

Die Schweiz hat bei der letzten UPR über 250 Empfehlungen erhalten.

Ja, weil rund hundert Staaten Empfehlungen gemacht haben. Dies ist bemerkenswert – besonders im Vergleich zu anderen Verfahren, wo die Beteiligung meist deutlich geringer ist. Mehrere Empfehlungen wiederholen sich. Daher ist es wichtig, sie nach Themen einzuordnen.

Führt die UPR zu einer Verbesserung der Menschenrechte?

Ja, sicherlich. Denn die UPR ermöglicht einen nationalen Menschenrechtsdialog, der wiederum zu Verbesserungen der jeweiligen Situation beitragen kann, wenn konkrete Massnahmen ergriffen werden. Sambia hat etwa ein neues Gesetz gegen Kinderehen erlassen, Marokko eines zur Bekämpfung der Gewalt gegen Frauen, welche übrigens auf eine Empfehlung der Schweiz zurückgeht. Die Schweiz hat ihrerseits den Nationalen Aktionsplan (NAP) gegen Menschenhandel verabschiedet. Die UPR gibt denjenigen Menschen eine Stimme, die sonst oft überhört werden. Die Staaten können die zum Teil zahlreichen Empfehlungen, welche an sie gerichtet werden, nicht einfach ignorieren. Und die Tatsache, dass sie bei der nächsten Überprüfung Rechenschaft ablegen müssen, schafft Anreize, dass sie etwas an der Menschenrechtssituation in ihrem Land ändern. Jeder Staat hat ein Interesse an einem guten Image.

Was sind die Schwächen der UPR?

Bei der UPR handelt es sich um ein Peer-Review-Verfahren. Zudem hängt die Umsetzung der Empfehlungen alleine vom Willen der einzelnen Staaten ab. 70 Prozent der Empfehlungen werden von den Staaten angenommen, was erfreulich ist. Aber von diesen werden wiederum nur rund 50 Prozent tatsächlich umgesetzt, weil ja auch keinerlei Verpflichtung dazu besteht. Ausserdem gibt es keinen offiziellen Kontrollmechanismus. Dies ist sicher eine Schwierigkeit in diesem Verfahren. Gleichzeitig kann es aber auch eine Stärke sein: Wenn Staaten sich aus eigenem Antrieb für etwas engagieren, ist der Wille manchmal grösser, als wenn es ihnen aufgezwungen wird.

3 Stichworte zum UPR:

«Universell, Mitbestimmung,
Zusammenarbeit»,
sagt **Mona M'Bikay**



Was sagen Sie zur Quantität und zur Qualität der Empfehlungen?

Bei der Qualität der Empfehlungen bestehen grosse Unterschiede. Manche Empfehlungen sind sehr spezifisch und zielen beispielsweise auf die Ratifikation eines bestimmten internationalen Abkommens. Dies setzt voraus, dass man die Situation im jeweiligen Land sehr gut kennt. Andere Empfehlungen sind allgemein formuliert, was die Umsetzung erschwert. Dazu kommt, dass oft dieselben Empfehlungen mehrmals gemacht werden. 258 Empfehlungen entsprechen also nicht 258 verschiedenen Themen. Beim ersten UPR-Zyklus wurden für alle Staaten insgesamt etwa 20 000 Empfehlungen abgegeben, beim zweiten Zyklus etwa 35 000. Die Anzahl der Empfehlungen nimmt zu. Dies ist positiv, weil es die Mitwirkungsmöglichkeit der einzelnen Staaten aufzeigt. Alle Staaten machen bei der UPR mit. Das ist eine ihrer grossen Stärken.

Denken Sie, dass der Föderalismus und die direkte Demokratie in der Schweiz die Umsetzung der Menschenrechte erschweren?

Nein, ich denke nicht, dass der Föderalismus ein Problem ist. Wenn man die Schweiz mit einem zentralistischen Land wie Frankreich vergleicht, erkennt man bald, dass der Vorteil des Föderalismus darin besteht, dass die Anliegen der Kantone viel stärker berücksichtigt werden. Bei einem föderalen System liegt die Herausforderung darin, sicherzustellen, dass die Menschenrechte und Grundfreiheiten in allen Kantonen gleich umgesetzt werden. Beim System der direkten Demokratie in der Schweiz besteht die Gefahr, dass sich die Initiativen nicht immer mit den internationalen Abkommen und den Menschenrechten vereinbaren lassen. Die Menschenrechte gelten nicht nur ausserhalb, sondern werden auch innerhalb der Schweiz geschützt.

DIE GLEICHSTELLUNG VON FRAU UND MANN IN DER ARBEITSWELT

Die Situation der Frau auf dem Arbeitsmarkt ist ein zentraler Indikator für die Gleichstellung der Geschlechter. In Länderrankings zur Lohngleichheit befindet sich die wohlhabende Schweiz regelmässig im Mittelfeld. Geht es um den Anteil weiblicher Kader- oder Verwaltungsratsmitglieder, landet die Schweiz sogar in den hintersten Rängen. Dafür erntet sie im In- und Ausland regelmässig Kritik.

Die Frage nach der Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben wird bei der Überprüfung der Menschenrechtssituation in der Schweiz regelmässig aufgeworfen. Dabei geht es um gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit und – direkt damit verbunden – um gleiche Absicherung gegen Invalidität, Alter und Erwerbslosigkeit. Daneben werden gleiche Teilhabe- und Teilnahmemöglichkeiten in allen Lebensbereichen sowie gleichmässige Verteilung der Familienpflichten zwischen den Geschlechtern gefordert. In letzter Zeit haben sich der UNO-Menschenrechtsausschuss und der UNO-Ausschuss zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau mit den anhaltenden Benachteiligungen der Frau auseinandergesetzt und der Schweiz nahegelegt, ihre Bemühungen zur Verbesserung der Stellung der Frau im Erwerbsleben zu verstärken. Auch im UPR-Verfahren ist die Gleichstellung der Geschlechter in der Schweiz ein Dauerthema.

Die Empfehlungen und die Reaktion der Schweiz

Erster UPR-Zyklus 2008

Im ersten UPR-Zyklus nahm die Schweiz sieben Empfehlungen zur Geschlechtergleichstellungspolitik an. Eine davon betraf das Erwerbsleben: Die Schweiz wird darin aufgefordert, «die Bemühungen zu stärken, um gleiche Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu garantieren, insbesondere für Frauen, welche Minderheiten angehören». Der Bundesrat hatte in seinem Staatenbericht vom April 2008 an den UNO-Menschenrechtsrat festgehalten, dass die tägliche Realität immer noch sehr weit von der «de facto-Gleichstellung» entfernt sei, insbesondere für besonders verletzbare oder benachteiligte Gruppen von Frauen wie zum Beispiel Migrantinnen. Zwar seien bezüglich Aus- und Weiterbildung Fortschritte erzielt worden. Frauen würden in der Privatwirtschaft aber nach wie vor fast 20 Prozent weniger verdienen und seien durch Erwerbstätigkeit und Familienpflichten noch immer doppelt belastet. Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familienleben und Arbeit seien deshalb nötig. In seinem Zwischenbericht vom Mai 2011 zu den Fortschritten bei der Umsetzung der Empfehlungen versicherte der Bundesrat, dass die Bekämpfung der Diskriminierung der Frau eine Daueraufgabe darstelle und

sowohl der Bund als auch die Kantone verschiedene Programme lanciert hätten, um Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt zu garantieren.

In seinem für den zweiten UPR-Zyklus erarbeiteten Bericht vom August 2012 listete der Bundesrat verschiedene Programme auf, die er zur Bekämpfung der Lohnungleichheiten und sexueller Belästigung umgesetzt habe. Als eine pragmatische Lösung pries er dabei den 2009 gestarteten Lohngleichheitsdialog mit den Sozialpartnern an. Weiter habe der Bund etwa die Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung verstärkt und eine Internet-Plattform zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf geschaffen.

Zweiter UPR-Zyklus 2012

Von den 99 von der Schweiz im zweiten UPR-Zyklus 2012 akzeptierten Empfehlungen betrafen rund ein halbes Dutzend explizit die Diskriminierung der Frau im Erwerbsleben. Fünf Staaten empfahlen der Schweiz, ihre Bemühungen zur Realisierung der faktischen Gleichstellung zu verstärken, Massnahmen zur Sicherung der Gleichbehandlung am Arbeitsplatz weiterzuführen und wirksame Strategien zur Reduktion von Ungleichheiten auf dem Arbeitsmarkt vorzusehen. Die Schweiz nahm sodann die Empfehlungen an, weitere Schritte zur Verstärkung der Frauenvertretung in Führungspositionen zu unternehmen sowie befristete Sondermassnahmen zur Erhöhung der Partizipation der Frauen in allen Bereichen zu ergreifen.

Im Staatenbericht für den dritten UPR-Zyklus vom Juni 2017 ging der Bundesrat eingehend auf die Situation der Frauen im Erwerbsleben ein. Er wies darauf hin, dass er die Bekämpfung der Lohnungleichheit in die Programme der beiden Legislaturperioden 2011–2015 und 2015–2019 aufgenommen habe und dass die Charta der Lohnungleichheit im öffentlichen Sektor lanciert worden sei. Weiter würden im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens lediglich Unternehmen in den Genuss von Aufträgen kommen, die Lohnungleichheit nachweisen können. Er stellte in Aussicht, im Rahmen einer Revision des Gleichstellungsgesetzes Unternehmen mit mindestens 50 Arbeitnehmenden gesetzlich zu verpflichten, ihre Lohnpraxis alle vier Jahre zu analysieren. Schliesslich hielt er selbstkritisch fest, dass «die Selbstregulierung nicht ausreicht, um in Führungspositionen eine ausgewogene Vertretung von Frauen und Männern zu erzielen». Er habe deshalb im November 2016 eine Vorlage zur Revision des Aktienrechts erarbeitet, welche für börsennotierte Aktiengesellschaften eine Geschlechterquote vorsehe.

ZAHLEN UND FAKTEN

- Frauen verdienten 2014 im Durchschnitt 18,8% oder 1 412 Franken weniger als Männer (Differenz bei Medianlohn: 12,8%).
- Am grössten ist der Lohnunterschied mit 33.2% weniger Lohn für die Frauen bei den Finanz- und Versicherungsdienstleistungen; am kleinsten ist die Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern mit 9.3% im Gastgewerbe.
- Besonders hoch sind die Unterschiede in Kaderfunktionen: Im obersten, oberen und mittleren Kader beträgt der Unterschied 19.71% (unteres Kader: 14.03%; unterstes Kader: 10.06%). Am geringsten ist der Lohnunterschied mit 9.2% bei Stellen ohne Kaderfunktion.
- Der Frauenanteil in den Geschäftsleitungen stieg von 2016 bis 2017 von 6 auf 8%, der Anteil in den Verwaltungsräten von 16 auf 17%.
- Gemäss der Studie «Berufseinstieg und Lohn-diskriminierung» des Nationalen Forschungsprogramms «Gleichstellung der Geschlechter» (NFP 60) erhalten junge Frauen bei identischer Ausbildung und bei gleich guter Qualifikation bereits bei Berufseinstieg durchschnittlich 7% weniger Lohn als die männlichen Berufseinsteiger (280 Franken weniger im Monat). Besonders stark ausgeprägt ist diese Lohnungleichheit in Berufen mit ausgewogenen Geschlechterverhältnissen, etwa im kaufmännischen Bereich.

Quelle: Bundesamt für Statistik

Dritter UPR-Zyklus 2017

Die Frage nach der Stellung der Schweizer Frau im Erwerbsleben beschäftigte den UNO-Menschenrechtsrat auch im dritten UPR-Zyklus. Die Schweiz nahm zwölf Empfehlungen zum Thema Lohnungleichheit und fünf zur Vertretung von Frauen in Entscheidungsgremien ohne weiteres an. Die Forderung, die Lohnungleichheit mit befristeten Sondermassnahmen zu bekämpfen, lehnte sie diesmal bereits in der ersten Runde ab. Nach einlässlicher Prüfung akzeptierte sie vier weitere Empfehlungen, welche der Schweiz verstärkte Bemühungen zur einer ausgewogenen Vertretung von Frauen und Männern in Führungspositionen

nahelegten. Der Bundesrat begründete die Annahme unter anderem mit den Revisionen des Gleichstellungsgesetzes und des Aktienrechts. Die Schweiz lehnte zudem zwei weitere Empfehlungen zur gleichen Vertretung von Frauen in der Politik und in der Wirtschaft mit der Begründung ab, diese stünden im Widerspruch mit kürzlich von den eidgenössischen Räten gefassten Beschlüssen im Bereich politischer Partizipation.

Beurteilung der Auswirkungen des UPR Verfahrens

Die Empfehlungen, die die Schweiz in den drei UPR-Zyklen zur Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben erhalten hat, decken sich mit den Zielen der Schweiz wie sie bereits seit über 35 Jahren in der Bundesverfassung festgehalten sind. Der Bundesrat akzeptierte denn auch die meisten diesbezüglichen Empfehlungen.

Angesichts der schleppenden Entwicklung beschloss der Bundesrat, die Unternehmen verstärkt in die Pflicht zu nehmen. Ausschlaggebend für diesen Entscheid war die ernüchternde Erkenntnis, dass freiwillige Massnahmen die Unternehmen nicht dazu bringen, die nötigen Anpassungen vorzunehmen. Es wird sich zeigen, ob die dem Parlament vorgeschlagenen Massnahmen (Analyse des Lohnsystems und Geschlechterquote) umgesetzt werden können und welche Resultate sie erbringen. Obwohl beide Massnahmen keine Sanktionen bei Nichtbefolgung vorsehen und damit im Einzelfall auch nicht durchgesetzt werden können, ist äusserst ungewiss, ob die eidgenössischen Räte den Vorlagen zustimmen. Die Revision des Gleichstellungsgesetzes wurde in der Frühlingssession 2018 vom Ständerat jedenfalls an die vorberatende Kommission zur Verbesserung zurückgewiesen und damit auf unbestimmte Zeit verschoben.

Ob und wie weit die Ergebnisse der drei UPR-Verfahren die Diskussion um die Gleichstellung der Geschlechter im Inland beeinflusst haben, entzieht sich der Beurteilung. Insbesondere finden sich keine Hinweise darauf, dass die Politikerinnen und Politiker das internationale Überprüfungsverfahren zur Kenntnis nehmen. In der aktuellen Diskussion über das Gleichstellungsgesetz in den eidgenössischen Räten wurden die Empfehlungen jedenfalls mit keinem Wort erwähnt.

Die Empfehlungen widerspiegeln sich jedoch in den aussenpolitischen Bemühungen der Schweiz. In diesem Sinne engagiert sie sich etwa im Rahmen

der globalen Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung auf internationaler Ebene für die Geschlechtergleichstellung und Befähigung aller Frauen und Mädchen zur Selbstbestimmung. Lohngleichheit und Partizipation sind auch hier zentrale Indikatoren, um den Stand der Umsetzung zu überprüfen, und anhand von diesen wird die Schweiz auch künftig gemessen.

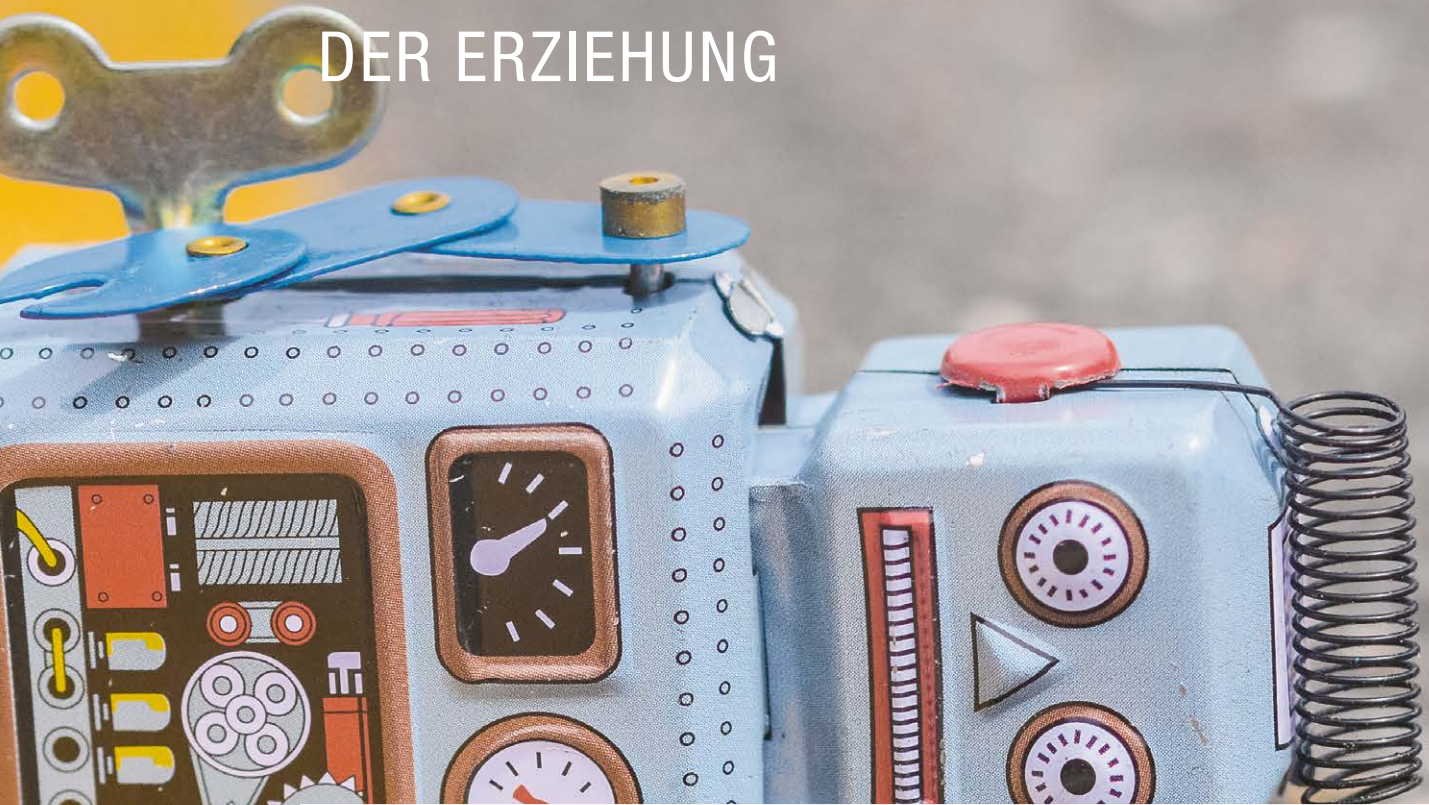
GLEICHSTELLUNGSGESETZ NUR BEDINGT WIRKSAM

1995 wurde das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz) geschaffen. Es sollte den Frauen ermöglichen, den Nichtdiskriminierungs- oder Gleichstellungsanspruch im Erwerbsleben und insbesondere auch ihren Anspruch auf gleichen Lohn gerichtlich einzufordern. Bis jetzt konnte das Gleichstellungsgesetz seine Wirkung allerdings kaum wie erhofft entfalten:

- Am häufigsten wurde wegen Lohndiskriminierungen (67 Fälle) oder diskriminierender Kündigung (ebenfalls 67 Fälle) geklagt. Bei den diskriminierenden Kündigungen waren in 33 Fällen Schwangerschaft oder Mutterschaft der Grund für die Kündigung. Die Mehrheit der Klagen kam aus dem Gesundheitsbereich.
- Das Gesetz trägt in den wenigsten Fällen zur Verbesserung ihrer Stellung am Arbeitsplatz bei. Bei Klageerhebung war das Arbeitsverhältnis in 67.8 % der Fälle bereits aufgelöst; bei der Urteilsverkündung in 84 % der Fälle.
- Die Erfolgsquoten erwiesen sich generell als niedrig. In 62,5% der Entscheide fiel das Urteil mehrheitlich oder vollumfänglich zu Ungunsten der arbeitnehmenden Partei aus. Klagen wegen Rachekündigungen wurden in beinahe allen Fällen abgewiesen (91,6 %); Klagen wegen sexueller Belästigung scheiterten in 82,8 % und Lohndiskriminierungsklagen in drei Viertel der Fälle (76.3 %).
- In zahlreichen Fällen gelangte das Gleichstellungsgesetz durch das Gericht gar nicht oder falsch zur Anwendung.

Quelle: Analyse der kantonalen Rechtsprechung nach dem Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (2004–2015), www.gleichstellungsgesetz.ch/pdf/Analyse_GIG_2017_de.pdf

DIE SCHWEIZ ZÖGERT MIT DEM VERBOT VON GEWALTANWENDUNG IN DER ERZIEHUNG



Das Verbot der Körperstrafen gegen Kinder ist in der Schweiz seit über zehn Jahren immer wieder Gegenstand politischer Initiativen und beschäftigt NGOs, Fachleute und die Wissenschaft. Auch UNO-Menschenrechtsorgane ermahnen die Schweiz, gegen die Gewalt an Kindern vorzugehen und ein gesetzliches Verbot der Körperstrafe einzuführen. Die Schweiz tut sich damit aber schwer.

Die Forschung hat es längst belegt: Körperstrafen gefährden das Kindeswohl, weil sie gravierende medizinische und psychologische Folgen nach sich ziehen. Und ein gesetzliches Verbot, verbunden mit breiter Sensibilisierungsarbeit, kann das Verhalten von Eltern ändern. 32 europäische Staaten sehen bereits ein ausdrückliches, gesetzlich verankertes Verbot von Körperstrafen gegen Kinder vor, darunter auch Deutschland, Österreich und Liechtenstein. Die Schweiz gehört zusammen mit Frankreich und Italien zu den wenigen Staaten in Europa, in welchen es kein solches Verbot gibt.

Artikel 19 der Kinderrechtskonvention sieht unmissverständlich vor, dass die Schweiz als Vertragsstaat alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs-, Sozial- und Bildungsmaßnahmen zu treffen habe, um Kinder vor Körperstrafen zu schützen. Dabei ist nach Ansicht des UNO-Kinderrechtsausschusses jede Form von körperlicher oder psychischer Gewalt als erniedrigende Handlung zu qualifizieren. In seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 8 spricht er sich deshalb auch für ein deutliches und bedingungsloses Verbot jeglicher Art der Züchtigung aus. Gleichzeitig betont er in seiner Allgemeinen Bemerkung Nr. 13 die entscheidende Rolle der Eltern für eine respektvolle, wohlwollende und gewaltfreie Erziehung, was unter Fachleuten als «positive Elternschaft» bekannt ist. Der Kinderrechtsausschuss und auch der Ausschuss gegen Folter haben der Schweiz wiederholt empfohlen, gegen die Gewalt an Kindern vorzugehen und insbesondere die Körperstrafe ausdrücklich gesetzlich zu verbieten. Das Beispiel der UPR zeigt, dass die Schweiz sich wiederholt gegen ein gesetzliches Verbot ausspricht. →

Die Empfehlungen und die Reaktion der Schweiz

Erster UPR-Zyklus 2008

Bereits im ersten UPR-Zyklus im Mai 2008 empfahl der UNO-Menschenrechtsrat der Schweiz, ein ausdrückliches Verbot von Körperstrafen aller Art gegen Kinder in Erwägung zu ziehen. Damals nahm die Schweiz diese Empfehlung an. Aus der Erklärung zur Annahme geht hervor, dass die Schweiz ein explizites Verbot nicht in Betracht zog, sondern vielmehr die geltende Rechtslage als ausreichenden Schutz erachtete. So hielt sie fest, dass bereits die Bundesverfassung die körperliche Integrität von Kindern und Jugendlichen spezifisch schütze und zudem die bundgerichtliche Rechtsprechung jegliche Erziehungsmassnahmen verbiete, die dem Kind in seiner physischen, psychischen oder geistigen Integrität Schaden zufügen. Ferner verwies sie auf das Strafgesetzbuch, wonach Körperverletzungen generell, wie auch wiederholte Tötlichkeiten von Eltern oder anderen Erziehungsberechtigten gegenüber Kindern von Amtes wegen verfolgt würden.

Auch im zweiten Staatenbericht vom August 2012 vertrat die Schweiz den Standpunkt, dass erniedrigende Behandlungen und Erziehungsmassnahmen, die Schäden der kindlichen Integrität verursachen, verboten seien. Sie verwies zusätzlich auf explizite Regelungen in Schul- und Institutsreglementen und auf das Strafgesetzbuch. Aus diesem Grund sei auch einer parlamentarischen Initiative für eine spezifische gesetzliche Regelung gegen Körperstrafen nicht Folge geleistet worden.

Zweiter UPR-Zyklus 2012

Der UNO-Menschenrechtsrat hielt im zweiten UPR-Zyklus am Thema fest und empfahl der Schweiz:

- mehr Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die schädlichen Auswirkungen von Gewalt gegen Kinder, insbesondere Körperstrafen, zu lancieren und
- ein ausdrückliches gesetzliches Verbot der Körperstrafe für Kinder in der Familie einzuführen.

Während die Schweiz die erste Empfehlung direkt annahm, lehnte sie die Empfehlung für ein ausdrückliches Verbot nach einer Überlegungsfrist Ende Februar 2013 ab.

Im Staatenbericht vom 11. Juli 2017 zum dritten UPR-Zyklus argumentierte die Schweiz weiter gegen ein gesetzliches Verbot. Sie führte aus, es entspreche der allgemeinen Meinung, dass solche Strafen als Erziehungsmethoden heutzutage nicht mehr mit dem Kindeswohl zu vereinbaren seien. Die Schweiz sei daher der Meinung, dass es keines ausdrücklichen Verbots im ZGB oder Strafrecht bedürfe, zumal bereits seit 1990 zumindest die wiederholten Tötlichkeiten an Kindern von Amtes wegen verfolgt werden, gleich wie absichtliche Körperverletzungen. Zudem verwies sie auf weitere, im Parlament erfolglose, Versuche zur Einführung eines ausdrücklichen Verbots. Hingegen rückte die Schweiz ihre Bemühungen zur Sensibilisierung in den Vordergrund, welche darauf ausgerichtet seien, eine Veränderung in der Einstellung und im Verhalten der betroffenen Eltern zu bewirken. So verwies sie auf das Bundesamt für Sozialversicherungen und dessen Unterstützung bei der Gewaltprävention sowie bei der Beratung, Sensibilisierung, Information und Ausbildung der Eltern. Ferner erwähnte sie die Hilfestrukturen für Kinder und Eltern auf kantonaler Ebene sowie spezifische Kurse für Eltern zur Bewältigung von Erziehungsschwierigkeiten. →

WAS IST GEWALT AN KINDERN?

Wissenschaft, Medien und NGOs bringen es immer wieder auf den Punkt: Das Problem liegt beim Gewaltverständnis der Eltern und Erziehungsberechtigten. Körperliche und psychische Gewalt an Kindern wird kaum als solche wahrgenommen. Das Bundesgericht spricht in seiner Rechtsprechung von einem «von der Gesellschaft akzeptierten Mass», das nicht überschritten werden dürfe. Aber wann beginnt die Körperstrafe oder psychische Gewalt? Oftmals werden Ohrfeigen, Klappe, Hartanpacken oder auch psychische Vernachlässigung durch ein abweisendes Verhalten gegenüber dem Kind nicht als Gewalt am Kind wahrgenommen. Aber Gewalt beginnt nicht erst dann, wenn das Kind auf massive Weise mit den Fäusten geschlagen oder Füßen getreten oder mit dem Gürtel verletzt wird.

Dritter UPR-Zyklus 2017

Der UNO-Menschenrechtsrat sah aber nach wie vor Handlungsbedarf und formulierte im November 2017 zwei weitere Empfehlungen zu diesem Thema:

- Verbot aller Praktiken von Körperstrafen gegen Kinder;
- Verabschiedung einer Gesetzgebung mit ausdrücklichem Verbot von Körperstrafen gegen Kinder in jeder Umgebung, inklusive zu Hause.

Während die erste, generell formulierte Empfehlung angenommen wurde, wies die Schweiz die Forderung nach einem ausdrücklichen gesetzlichen Verbot von Körperstrafen gegen Kinder erneut zurück.

Beurteilung der Auswirkungen des UPR Verfahrens

Nicht nur der UNO-Menschenrechtsrat oder der Kinderrechtsausschuss, sondern auch weitere internationale Organe richteten Empfehlungen an die Schweiz, um eine Änderung im Bereich der Körperstrafen gegen Kinder zu bewirken. Vier parlamentarische Vorstösse blieben seit 2006 erfolglos. Auch eine Petition, die Berner Schülerinnen und Schülern 2015 ans Parlament richteten, hatte keinerlei politische Wirkung.

Die Haltung des Bundesrats und des Parlaments ist somit klar: Der Fokus liegt auf der Förderung der elterlichen Kompetenzen durch aktive Sensibilisierungsmassnahmen sowie auf einem gut ausgebauten Kindes- und Jugendhilfesystem. Bei letzterem erkannte der Bundesrat jedoch Handlungsbedarf. In seinem Bericht, den er gestützt auf das Postulat Fehr 07.3725 («Schutz der Kinder und Jugendlichen vor Gewalt in der Familie») im Jahr 2012 erstellte, schlug er deshalb unter anderem vor, die Kantone bei der Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zu unterstützen und den Informations- und Erfahrungsaustausch zu fördern.

Ein ausdrückliches Verbot wäre ein grundlegender Schritt in Richtung eines Mentalitätswechsels in der Schweiz. Dieses Verständnis wurde trotz der Empfehlungen und regelmässigen Kampagnen und Bemühungen seitens der Zivilgesellschaft nicht erreicht. Die schweizerische Gesetzgebung verfüge, so der Bundesrat, über die notwendigen Bestimmungen, die es erlaubten, Körperstrafen strafrechtlich zu ahnden oder die das Kindeswohl ausreichend schützten, so dass keine weiteren gesetzgeberischen Massnahmen notwendig seien. Diese immer gleichen Argumente werden seit über zehn Jahren vom Bundesrat gegenüber internationalen Überwachungsinstanzen, aber auch gegenüber parlamentarischen Motionen und Postulaten vorgebracht.

Das UPR-Verfahren hat zwar gemeinsam mit anderen Faktoren und Akteuren in der Schweiz ein Bewusstsein dafür geschaffen, dass ein Umdenken der Eltern und Erziehungsberechtigten stattfinden soll und dafür Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen. Das aktuelle Angebot ist jedoch noch alles andere als koordiniert. Zudem vertreten Beratungsstellen für Eltern sowie Fachpersonen aus dem sozialen, medizinischen und rechtlichen Bereich die Meinung, dass neben der Sensibilisierungsarbeit und Aufklärung der breiten Bevölkerung nur ein im Zivilgesetzbuch verankertes Verbot der Gewalt als Erziehungsmittel den notwendigen Mentalitätswechsel herbeiführen kann.

Gleichzeitig konnten die wiederholt geäusserten Empfehlungen der UNO-Menschenrechtsorgane die ablehnende Haltung der Schweizer Politik und des Bundesrats gegenüber einer ausdrücklichen gesetzlichen Verankerung des Verbots der Körperstrafe gegen Kinder nicht verändern. Es wird weitere Initiativen und weiteres Engagement benötigen, denn Gewalt ist nach wie vor als Erziehungsmethode in der Schweiz verbreitet, wie neuste Forschungsergebnisse zeigen.

Engagierte Schweizer Zivilgesellschaft

Die Zivilgesellschaft blieb all die Jahre hindurch nicht untätig. Mit zahlreichen Kampagnen, Vorträgen, Weiterbildungsangeboten sind etwa die Stiftung Kinderschutz Schweiz und das Kinderhilfswerk Terre des hommes Schweiz seit mehreren Jahren aktiv. Im Herbst 2017 wurde eine nationale Petition gestartet, die ein gesetzliches Verbot von Körperstrafen und psychischer Gewalt an Kindern fordert. Der «Appell von Bern», der im Mai 2018 an der interdisziplinären Konferenz der Universität Genf und des SKMR zum Thema Körperstrafe veröffentlicht wurde, enthält klare Forderungen im Hinblick auf die Schaffung eines gesetzlichen Verbots und dessen Umsetzung.

RASSISTISCH MOTIVIERTE GEWALT DURCH DIE POLIZEI

Schweizer Medien und NGOs berichten regelmässig über rassistisch motivierte Übergriffe durch die Polizei. Schwarze scheinen von dieser Form von körperlicher oder psychischer Gewalt überproportional häufig betroffen zu sein.

In den letzten Jahren kam es in der Schweiz fast nie zu strafrechtlichen Verurteilungen von Polizisten wegen rassistischen Übergriffen. Gemäss dem UNO-Ausschuss gegen Rassendiskriminierung kann daraus aber nicht geschlossen werden, dass es kaum Übergriffe gibt. Die geringe Zahl von Verurteilungen kann darauf zurückzuführen sein, dass Opfer nur ungenügend über ihre Rechte informiert sind, soziale Missbilligung oder Vergeltung befürchten oder vor möglichen Kosten und einem aufwendigen

Gerichtsverfahren zurückschrecken. Häufig besteht bei ihnen zudem Misstrauen gegenüber der Polizei und den richterlichen Behörden. Es ist daher von einer erheblichen Dunkelziffer auszugehen.

Das UNO-Rassendiskriminierungsübereinkommen verpflichtet die Schweiz dazu, rassistische Übergriffe zu verhindern oder zumindest zu reduzieren. Als Mittel dazu dienen vor allem Aus- und Weiterbildung sowie Sensibilisierung der Sicherheitskräfte, eine heterogene, auch Minderheiten repräsentierende Zusammensetzung des Polizeikorps und die Entwicklung einer konstruktiven Fehlerkultur. Weiter tragen Verbote rassistischer Diskriminierung in Polizeigesetzen oder internen Vorschriften sowie ein effektiver Rechtsschutz zur Prävention von Übergriffen bei. Die Schweiz muss deshalb einen wirksamen rechtlichen Schutz gegen alle rassistisch diskriminierenden Handlungen gewährleisten. Die Täterinnen und Täter sollen verfolgt und vor Gericht gestellt werden.

Die Empfehlungen und die Reaktion der Schweiz

Erster UPR-Zyklus 2008

Im ersten UPR-Zyklus wurde der Schweiz empfohlen, die nötigen Schritte für die Prävention von rassistisch motivierter Gewalt von Sicherheitskräften gegenüber Ausländerinnen und Ausländern, Migrantinnen und Migranten sowie Asylsuchenden zu unternehmen. Weiter solle die Schweiz dafür sorgen, dass die Täterinnen und Täter vor Gericht gestellt werden. Die Schweiz nahm diese Empfehlung an.

Die Schweiz äusserte sich in ihrem Zwischenbericht vom Mai 2011 zum Stand der Umsetzung der Empfehlungen. Die Bekämpfung von Rassismus sei eine prioritäre Aufgabe der Behörden des Bundes und der Kantone. Die Schlussprüfung der Polizeiausbildung sehe eine obligatorische Prüfung im Fach Menschenrechte und Ethik vor. Zudem würden in verschiedenen Polizeikörpern und Polizeischulen Weiterbildungen in den Bereichen Diskriminierung und Rassismus durchgeführt. Der für den zweiten UPR-Zyklus erarbeitete Staatenbericht vom August 2012 hält zudem fest, dass auch das Schweizerische Polizeiinstitut für leitende Beamte und Spezialisten Ausbildungsangebote im Bereich interkulturelle Kompetenzen und Diversity anbiete.

Zweiter UPR-Zyklus 2012

Im Rahmen des zweiten UPR-Zyklus nahm die Schweiz folgende Empfehlungen zur vorliegenden Thematik an:

- Fortsetzung der Bemühungen zur Prävention rassistischer Übergriffe und zur gerichtlichen Verfolgung der Täterinnen und Täter;
- Weiterführung und Förderung von Menschenrechts- und Antidiskriminierungstrainings sowie Schulung zur Rassismusstrafnorm;
- Untersuchung von Fällen exzessiver Gewaltanwendung während Verhaftung, Haft und Verhör.

Der Staatenbericht der Schweiz für den dritten UPR-Zyklus vom 28. Juni 2017 hält fest, dass die Polizeiausbildung Schulungen zu Menschenrechten und rassistischer Diskriminierung umfasse. Zudem würden Beschwerdemechanismen für rassistisch motivierte Übergriffe durch Polizeibeamtinnen oder -beamte geschaffen. Weiter stünde Schweizer Bürgerinnen und Bürgern mit Migrationshintergrund der Eintritt ins Polizeikorps offen, was die Akzeptanz

der Polizei bei der Bevölkerung erhöhe und konfliktmindernd wirke. Schliesslich seien die Vielfalt der Gesellschaft und Diskriminierungsschutz integraler Bestandteil der Ausbildung der Polizeikräfte und würden auch in Weiterbildungen regelmässig thematisiert.

Der Staatenbericht verweist ausserdem auf die eidgenössische Strafprozessordnung, wonach Gewalt nur als allerletztes Mittel zur Durchsetzung polizeilicher Zwangsmassnahmen eingesetzt werden darf. Unverhältnismässiger Gewalteinsatz werde durch das Strafgesetzbuch sanktioniert, und entsprechende Beschwerden könnten direkt und ohne Umweg über die Polizei an die Staatsanwaltschaft gerichtet werden. →

RASSISTISCH MOTIVIERTE GEWALT IST SCHWER ZU BEWEISEN

Der Vorwurf, Polizeiangehörige hätten rassistisch motivierte Gewalt angewendet, muss von Amtes wegen untersucht werden. Es ist jedoch sehr schwierig, eine solche Straftat nachzuweisen. Oft sind keine Zeugen vorhanden, womit häufig die Aussage des vermeintlichen Opfers gegen jene der Polizeibeamten steht. Zudem legt das Bundesgericht die Strafnorm der Rassendiskriminierung eng aus. So verlangt es, dass die öffentlich verübte Gewalttätigkeit für einen unbefangenen, durchschnittlichen Dritten klar als rassistischer Akt erkennbar ist. Die Strafnorm deckt auch nicht alle missliebigen Äusserungen ab. So sprach das Bundesgericht einen Polizisten vom Vorwurf der Rassendiskriminierung frei, der einen Nordafrikaner bei einer Festnahme als «Sauausländer» und «Dreckasylant» bezeichnet hatte. Die zwar primitiven und ehrverletzenden Äusserungen stellten nach der Auffassung des Bundesgerichts deshalb keinen rassistischen Angriff auf die Menschenwürde dar, weil der erforderliche Bezug zu einer bestimmten Rasse, Ethnie oder Religion fehle. Die Tatsache, dass der Polizist diese Äusserungen im Rahmen einer Festnahme getätigt hatte, erachtete das Bundesgericht zwar als «in einem besonderen Masse deplatziert und inakzeptabel». Betroffen davon sei aber nur die Frage des Verschuldens, welche im Rahmen des Straftatbestands der Beschimpfung zu berücksichtigen sei.

(Quelle: Bundesgerichtsurteil 6B_715/2012 vom 6. Februar 2014)

Dritter UPR Zyklus 2017

Im dritten UPR-Zyklus nahm die Schweiz vier Empfehlungen an, welche eine unabhängige Untersuchung von Fällen übermässiger Gewaltanwendung oder grausamer Behandlung durch Polizeibeamte sowie deren Bestrafung fordern. Dabei geht es namentlich um Gewaltanwendung bei der Rückführung abgewiesener Asylsuchender, bei Verhaftungen, während der Haft sowie bei Befragungen von verdächtigen Personen.

Beurteilung der Auswirkungen des UPR Verfahrens

Rassistisch motivierte polizeiliche Übergriffe sind in den Empfehlungen an die Schweiz wiederholt thematisiert worden. Zudem äusserten sich verschiedene internationale Überwachungsorgane dazu. Zu begrüssen sind namentlich die Berücksichtigung von Menschenrechts- und Diskriminierungsfragen bei der Aus- und Weiterbildung von Polizeiangehörigen. Die Bemühungen um mehr kulturelle Vielfalt in den Polizeikörpern sind ebenfalls erfreulich, obwohl diesbezüglich aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz in den Kantonen und Gemeinden grosse Unterschiede bestehen.

Eine generelle Schwierigkeit im Umgang mit Polizeigewalt besteht darin, dass in der Schweiz keine gesicherten empirischen Grundlagen dazu bestehen: Die im Dokumentationssystem Rassismus (DoSyRa) und der Datenbank der Eidgenössischen Kommission gegen Rassismus EKR zur Antirassismustrafnorm verzeichneten Fälle sowie die in der polizeilichen Kriminalstatistik aufgeführten Straftaten erfassen rassistisch motivierte Polizeigewalt nicht systematisch und umfassend. Die Dunkelziffer ist somit wahrscheinlich hoch und die gemeldeten Fälle lediglich die Spitze des Eisbergs. Die mangelhafte und unvollständige Datenlage verunmöglicht eine handfeste Analyse der Situation und der Wirkungen der bisher erfolgten Bemühungen – wie etwa Aus- und Weiterbildungen – zur Verminderung der rassistisch motivierten Polizeigewalt.

Bei der Rechtsdurchsetzung besteht in der Schweiz nach wie vor ein Mangel an Beschwerdemechanismen, die organisatorisch und faktisch von den angeschuldigten Beamtinnen und Beamten unabhängig sind. Unabhängige Ombudsstellen können bei der Untersuchung polizeilicher Übergriffe für Betroffene eine wichtige Rolle einnehmen: Sie sind kostenlos und von der Polizei unabhängig, sowohl beratend als

auch vermittelnd tätig und verfügen gegenüber der Polizei über ein weitreichendes Akteneinsichtsrecht. In der Schweiz existieren jedoch auf kantonaler und kommunaler Ebene lediglich 12 parlamentarische Ombudsstellen.

Darüber hinaus gibt es bis auf die oben erwähnten, offiziellen Stellungnahmen der Schweiz keine verfügbaren Informationen darüber, wie und mit welchem Ziel der Bund die Empfehlungen umsetzen will. Ebenso unklar ist, welche konkreten Massnahmen als Folge der Empfehlungen ergriffen oder umgesetzt worden sind. Die Polizeihöhe liegt in der Schweiz zwar bei den Kantonen. Der Bund könnte in diesem Bereich jedoch zumindest Koordinationsaufgaben wahrnehmen, etwa um darauf hinzuwirken, Best Practices in allen kantonalen Polizeikörpern zu etablieren. Insgesamt besteht ein beträchtliches Informations- und Transparenzdefizit, wodurch eine Analyse der konkreten Wirkung der UPR zur Verringerung rassistisch motivierter Polizeigewalt verunmöglicht wird. Soweit ersichtlich hat der Bund jedenfalls nichts unternommen, um die erwähnten Empfehlungen umzusetzen.

WAS IST DER MEHRWERT DER UPR?

Verbessert die UPR die Menschenrechtssituation in der Schweiz? Das SKMR hat mit der vorliegenden Broschüre versucht, diese Frage zu beantworten. Es ist schwierig, die Wirkung der UPR zu messen oder eine bestimmte Entwicklung unmittelbar auf die UPR zurückzuführen. Dennoch ist es möglich, eine vorläufige Zwischenbilanz zu den bisherigen drei UPR-Zyklen der Schweiz vor dem UNO-Menschenrechtsrat zu ziehen.

Die UPR ist das einzige Verfahren, in dem alle Menschenrechtsverpflichtungen der Schweiz behandelt und thematisiert werden können. Dadurch gewährt sie in periodischen Abständen eine Gesamtschau auf sämtliche Menschenrechtsbereiche und -probleme in der Schweiz. Dies ist als positiver Effekt der UPR hervorzuheben. Die UPR zeigte zudem auf, dass die Kantone zwingend in das Verfahren vor der UNO einbezogen werden müssen, was nicht nur zu einer besseren Koordination zwischen Bund und Kantonen, sondern auch zu mehr Kongruenz in der Menschenrechtsinnen- und -ausenpolitik beiträgt. Zudem etablierte sich die UPR rasch als wichtige Plattform für die Anliegen der Zivilgesellschaft in der Schweiz.

Schwacher politischer Druck

Im Gegensatz zu den positiven Auswirkungen der UPR hat sich die Erwartung, dass sich durch die internationale Dimension der UPR und die Empfehlungen der Staatengemeinschaft Anliegen besser durchsetzen oder Missstände rascher beheben lassen würden, nicht erfüllt. Wie die Beispiele in der Broschüre zeigen, ist der Druck aus der UPR wirkungslos, wenn die Verwaltung Handlungsbedarf kategorisch verneint oder politischer Widerstand besteht. Die Praxis der Schweiz, Empfehlungen nur in denjenigen Menschenrechtsbereichen anzunehmen, in denen bereits Verbesserungen geplant sind oder die Empfehlungen als erfüllt erachtet werden, beschränkt letztlich die Wirkung und den Nutzen der UPR. Die UPR kann in der Schweiz zwar durchaus ein Katalysator für eine bereits laufende Entwicklung sein; neue Impulse zum Schutz der Menschenrechte hat die UPR jedoch bis jetzt nicht ausgelöst. Zudem

ist es schwierig, das Verfahren zu vermitteln. Kritisiert wird zum einen die grosse Anzahl von Empfehlungen. Zum andern führt die Tatsache, dass Staaten, die für schwere Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind, Empfehlungen an die Schweiz richten, immer wieder aufs Neue zu Diskussionen über die Glaubwürdigkeit des UPR-Verfahrens.

Follow-up als Chance zur Verbesserung der Wirkung

Die Auf- und Nachbearbeitung der Empfehlungen aus der UPR, das Follow-up, hat bislang in der Schweiz nur wenig Beachtung gefunden. Soll die UPR ernst genommen werden, wäre es gerade mit Blick auf die grosse Anzahl und Breite der Empfehlungen wichtig, diese zu interpretieren, um etwa rein politisch motivierte Empfehlungen von solchen zu unterscheiden, die auf einen wesentlichen Handlungsbedarf hinweisen. Die Empfehlungen müssen zudem priorisiert und gruppiert werden. Es müsste aber auch kritisch hinterfragt werden, ob Empfehlungen zu recht von der Schweiz abgelehnt wurden oder ob nicht doch ein gewisser Handlungsbedarf besteht. Zurzeit fehlt in der Schweiz ein Akteur, der diese Aufgabe wahrnimmt. Eine solche Rolle könnte eine Nationale Menschenrechtsinstitution übernehmen. Sie hätte als Vermittlerin die Möglichkeit, die Empfehlungen unabhängig zu prüfen und in den konkreten Kontext einzuordnen. Dies würde einen Mehrwert für das Follow-up generieren und auch den entsprechenden Druck schaffen, um berechtigten Anliegen, die aus der UPR kommen, zum Durchbruch zu verhelfen.

Schweizerisches Kompetenzzentrum
für Menschenrechte (SKMR)
Schanzeneckstrasse 1
Postfach
3001 Bern

Tel. +41 (0)31 631 86 51
skmr@skmr.unibe.ch
www.skmr.ch